

LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

HIER...

AUJOURD'HUI...

DEMAIN...

« Vous avez pu constater que les rouages administratifs de la France sont singulièrement vieillis. J'inclinerais, quant à moi, pour l'établissement, dans un temps rapproché, de groupements d'intérêts plus larges, de groupements Régionaux avec des Assemblées correspondantes... »

(M. BRIAND. — Discours de St-Chamond, 10 août 1910.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Lundi 29 Mai 1916, à 3 heures

PAR

Marc GUY

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. JACQUELIN, *professeur*.
Joseph BARTHÉLEMY, *agrégé*.

PARIS

IMPRIMERIE DRIAY-CAHEN

17 et 18, Rue Poissonnière

1916

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

HIER...

AUJOURD'HUI...

DEMAIN...

« Vous avez pu constater que les rouages administratifs de la France sont singulièrement vieillis. « J'inclinerais, quant à moi, pour l'établissement, dans « un temps rapproché, de groupements d'intérêts plus « larges, de groupements Régionaux avec des Assemblées correspondantes... »

(M. BRIAND. — Discours de St-Chamond, 10 août 1910.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Lundi 29 Mai 1916, à 3 heures

PAR

Marc GUY

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. JACQUELIN, *professeur*.
Joseph BARTHÉLEMY, *agréé*.

PARIS

IMPRIMERIE DRIAY-CAHEN

17 et 18, Rue Poissonnière

1916



A MON PÈRE

In memoriam.....

MEIS ET AMICIS

A Monsieur L. MARTIN

Conseiller d'État, Directeur général
des Contributions indirectes.

Hommage de respectueux dévouement



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

(HIER — AUJOURD'HUI — DEMAIN)

INTRODUCTION

M. Robert de Jouvenel contait, un jour, l'histoire de ce peintre qui, ayant acquis à prix d'or le pinceau du Titien, espérait recommencer les chefs-d'œuvre du Maître. Hanté par son désir de donner une immortalité nouvelle à cette Béatrix Donato.

« Dont la forme terrestre eut ce divin contour », (1)

l'artiste se mit devant sa toile; non seulement il ne réalisa pas le chef-d'œuvre attendu, mais, comme le pinceau depuis le temps était usé, il fit de la peinture encore plus médiocre qu'auparavant.

Cette anecdote nous paraît symboliser ce qu'a fait en France la démocratie : elle a repris le pinceau du Titien ou, si vous préférez, elle a conservé les traditions de la Monarchie, elle a marché dans le sillon de l'Empire, elle a maladroitement placé ses idées de liberté dans « la construction Napoléonienne qui constitue encore aujourd'hui notre édifice politique » (2). Qu'en est-il résulté ? c'est que si nous sommes en République, notre organisation administrative, — malgré des modifications sérieuses, rendues partiellement inefficaces en raison des ingérences politiques — est restée à peu près celle qu'avaient établie les régimes antérieurs. Les Préfets sont les successeurs directs des Intendants que

(1) A. de Musset. — (Sonnet : Béatrix Donato).

(2) Jenks. — (Essai sur le gouvernement local en Angleterre : Préface de M. H. Berthélemy, page VIII).

Richelieu délégua à travers le pays pour réaliser l'unité nationale; nous avons maintenu les départements, ces divisions factices et provisoires, créées à juste titre par l'Assemblée constituante et perfectionnées par Napoléon; une bureaucratie impériale a été maintenue dans ce cadre : ainsi la France, qui fit courir sur le monde entier un frisson d'espérance et de liberté, offre le spectacle paradoxal d'une centralisation monarchique ou impériale co-existant avec une constitution Républicaine.

Qui oserait contredire l'affirmation servant de frontispice à un petit livre dont M. H. Berthélemy, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, a préfacé la traduction française : « Peu de gens oseraient soutenir qu'il y a plus de liberté dans la France républicaine que dans l'Angleterre royaliste » (1) et n'est-ce pas un Anglais, Lord Palmérston, qui s'écriait ironiquement en 1852 : « L'existence d'une République dans un pays aussi centralisé que la France m'a paru quelque chose d'absolument chimérique » ?

Sans doute quelques barreaux de la « cage impériale » (2) ont été brisés dans le courant du XIX^e siècle, sous la poussée de l'opinion publique, car les Girondins ne cesseront de lutter contre les Montagnards. Les tendances particularistes des tribus franques, la diversité des coutumes et des idiomes, l'éclosion superbe des communes au XII^e siècle montrent bien d'ailleurs que l'esprit de centralisation n'est pas un vice de notre race.

La Restauration, la Monarchie de Juillet, le Second Empire et la Troisième République ont apporté des tempéraments sérieux à cette centralisation excessive, qui fut utile, *nécessaire* même en son temps; mais le système de Pluviôse an VIII gêne encore notre essor.

La volonté ministérielle se fait sentir partout grâce au concours des Préfets et des Sous-Préfets; le Parlement est

(1) Jenks. — (Op. cit. Préface Berthélemy).

(2) Jenks. — (Id.).

appelé à se prononcer sur des questions d'intérêt local ; bien des décisions administratives sont subordonnées à l'homologation du pouvoir central. La province se meut difficilement dans ce réseau de décrets, règlements et circulaires ; le pays est gêné par cette tutelle du pouvoir central.

« Les tendances socialistes qui entraînent quelques-uns, les tendances sociales qui entraînent tout le monde » (1) semblent propices à ce mouvement centralisateur. La République, pour réaliser sa grande œuvre de prévoyance et d'assistance sociales, pour faire fonctionner les institutions d'assistance intégrale et d'hygiène, a dû forcer la main aux Maires ; elle a dû, au mépris des franchises locales, instituer des établissements d'assistance et, comme corollaire, imposer aux communes des charges fiscales nouvelles.

Les Journalistes (2), les Professeurs, les Parlementaires ont tenté pourtant de s'opposer à la centralisation toujours croissante (3).

A l'aube du XX^e siècle, la publication d'un article de M. Paul-Boncour, dans la Renaissance Latine (4) fut dans la presse le germe d'une riche floraison en faveur de la décentralisation. « Parmi les promesses trop longtemps protestées figure en première ligne la décentralisation sans laquelle on n'a que l'apparence de la République, la forme de son gouvernement, non ses réalités ». Et M. Paul-Boncour concluait : « Il faut renverser les institutions dont la centralisation nous impose le despotisme nécessaire et la tyrannie sans grandeur ». MM. Maurras, Strauss, Clemen-

(1) J. Barthélemy. — (Les tendances actuelles de la législation et de l'opinion françaises en ce qui concerne l'organisation administrative : Rapport au Congrès International des Sciences administratives, 1910).

(2) Voir le remarquable discours de M. H. de Jouvenel à la Conférence Molé-Tocqueville (2 mars 1912).

(3) Les fonctionnaires aussi ont pris part à ce mouvement. (Voir lettre de M. Duchâtel, Président du Cerele des Fonctionnaires de France à M. Raoul Péret, Rapporteur Général du Budget, 19 nov. 1915. — Consulter aussi notre rapport en qualité de Secrétaire de la Commission d'Etudes Administratives du Cerele des Fonctionnaires de France : 3 mars 1916).

(4) Paul-Boncour. — (Un nouveau débat sur la République et la Décentralisation).

ceau, X. de Ricard, Huc, — visant le même but par des procédés différents, reconnurent alors que la tutelle des départements et des communes était trop rigoureuse et s'unirent pour demander l'extension des libertés locales.

En 1902, dans sa Préface de l'ouvrage de Jenks, M. H. Berthélemy écrivait : « Le problème de la décentralisation, c'est tout le problème de la liberté politique. Soumis à une royauté ou constitués en République, les pays largement décentralisés sont les pays libres : Angleterre, Etats-Unis... Les pays les plus centralisés sont les moins libres ; la France n'est pas libre, parce que les gouvernements qui s'y sont succédés depuis le Premier Empire, malgré leurs étiquettes différentes, se sont installés dans la construction Napoléonienne qui constitue aujourd'hui notre édifice politique » (1).

Les Parlementaires aussi demandaient qu'on rendit au pays ses « vieilles franchises ». De nombreux projets de loi étaient déposés en ce sens par MM. Raudot, Boudenoot, Hovelacque, Lanjuinais, de Ramel.

M. Ch. Beauquier, Député du Doubs, déposait inlassablement (1890-1907-1910) des projets de loi de décentralisation. Qu'il nous soit permis de rendre un respectueux et vibrant hommage à cet aimable et distingué vieillard qui nous fournit le bel exemple d'une activité politique restée indéfectiblement fidèle à son drapeau.

« Nous avons depuis 300 ans la centralisation dans les moëlles ; il nous en restera toujours assez. Ne craignons pas de décentraliser encore un peu », (2) écrivait dans *Le Temps* (1895), M. Deschanel.

A la même époque, M. Ribot, Président du Conseil, Ministre des Finances, voulait remédier au déficit budgétaire « par un plan largement conçu de décentralisation » (3).

Dans la déclaration ministérielle du 5 novembre 1906,

(1) Jenks. — (Op. cit. Préface, p. VIII).

(2) P. Deschanel. — (La Décentralisation).

(3) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1896 : Ribot. — (Exposé des motifs, page 20).

M. Clemenceau déclarait aussi : « La République a fondé la liberté en France. Il nous reste à lui donner ses développements naturels dans toutes les parties du régime républicain. C'est en vue d'une extension nouvelle d'attributions aux pouvoirs régionaux que sera proposée la réorganisation administrative ».

« Des Chambres qui n'administrent pas, qui légifèrent, — et des Ministres qui gouvernent, comment obtiendrons-nous jamais cette double et prodigieuse nouveauté ? ». D'abord, en décentralisant... (1) ainsi s'exprimait M. Poincaré, devenu depuis Président du Conseil (1912) et Président actuel de la République.

Et enfin, n'est-ce pas notre Président du Conseil actuel M. Briand, qui préconisait la même réforme dans son discours de Saint-Chamond, le 10 août 1910 : « Vous avez pu constater que les rouages administratifs de la France sont singulièrement vieillis. J'inclinerais, quant à moi, pour l'établissement dans un temps rapproché de groupements d'intérêts plus larges, de groupements Régionaux, avec des Assemblées correspondantes où sous l'empire d'idées générales on pourrait débattre de grandes questions. Les Assemblées groupant les intérêts dans la Région, ce sont les moyens les plus propres de travailler à la prospérité générale. »

Mais alors, dira-t-on, comment concilier des déclarations aussi nettement décentralisatrices faites par des hommes de gouvernement — et le maintien, l'extension même du régime centralisateur par ces mêmes hommes, détenant le pouvoir ? Nous ne sommes pas éloigné de faire créance à la parole de de Tocqueville : « La plupart de ceux même qui en France parlent contre la centralisation ne veulent point au fond la détruire : les uns, parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres, parce qu'ils comptent bien le posséder ».

C'est qu'en effet le maniement souverain de cette centralisation même désuète procure aux Ministres des moyens

(1) Revue Bleue (février 1910).

d'action tellement avantageux qu'il paraît vain, en dépit de leurs déclarations antérieures, de se confier à eux pour la réalisation de cette grande réforme. Ne comptons pas sur une nouvelle nuit du 4 Août et soyons assurés que la réforme administrative sera uniquement le résultat d'une poussée impérieuse de l'opinion publique.

Le peuple d'ailleurs réclame plus de liberté et une participation plus active à la gestion des intérêts du pays. Son mécontentement a de suite voulu trouver un coupable : M. Lebureau, pressentant l'orage, s'est tapi derrière ses cartons verts.

Saint-Just disait déjà à son époque : « Le Ministère est un monde de papiers ».

Balzac a parlé aussi de « ce pouvoir gigantesque, mis en mouvement par des nains », la bureaucratie, selon lui, « inventa les fils lilliputiens qui enchaînent la France à la centralisation Parisienne » (1).

De nos jours, la campagne contre l'Ad-mi-nis-tra-tion a repris avec plus d'acuité encore.

Dans tous ses projets de loi, M. Ch. Beauquier dénonce vigoureusement « la plaie du fonctionnarisme » ; dans de récents articles, il dit encore : « Les Ministres ont une durée trop éphémère ; ils n'ont pas le temps de pénétrer les arcanes de la bureaucratie, ce qui fait qu'ils ne sont autre chose que le porte-voix des directeurs et des chefs de division » (2).

M. Maurice Barrès, cherchant quelle force vivante de notre pays, quel foyer d'activité pourra donner consistance aux aspirations vitales de ses « Déracinés » réunis autour du tombeau de Napoléon, constate que les bureaux, après avoir « contribué à détruire l'initiative, la vie en France... sont aujourd'hui la France même ; après avoir diminué la Patrie par des actes qui n'ont plus de remèdes, ils demeurent seuls capables de la maintenir » (3).

(1) Balzac. — (Scènes de la vie parisienne).

(2) Le Petit Comtois (22-23 février 1916).

(3) M. Barrès. — (Les Déracinés, p. 237).

Le fonctionnarisme est né de la centralisation ; il l'incarne à son tour et la défend, encore que de nombreux fonctionnaires demandent à en finir avec cette routine surannée et cette ankylose administrative systématique (1).

S'est-on avisé d'ailleurs que ces mesquineries routinières, ces lenteurs, cette prodigalité de formalités ridicules ont été imposées parfois à M. Lebureau par des lois souvent contradictoires ?

Les députés, n'ont pas le temps de mûrir les projets qu'ils votent (2). M. Lebureau, lui, n'a ni le droit d'amendement, ni le droit d'abstention. De son mieux il applique la loi ; mais il ne faut point s'étonner des frottements qu'entraîne cette exécution ; et les citoyens avisés se rendent bien compte que la centralisation, qui congestionne le Parlement et les Administrations Centrales, est la cause de ces malaises.

Les Chambres de Commerce, les groupements professionnels, après avoir longtemps fait entendre leurs doléances concernant l'étiollement du commerce et de l'industrie, — en présence de l'incapacité du pouvoir central de réaliser les grands travaux (voies ferrées, agrandissement des ports) susceptibles de revivifier le pays, — ont concerté une action commune. À défaut d'unions inter-départementales, recommandées par la loi de 1871, des Chambres de commerce se sont groupées suivant leurs intérêts professionnels : Unions Gazières, Chambre des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, Office des Transports auquel participent toutes les Chambres de Commerce du Sud-Est (3).

De nombreux meetings (4), comme ces feux de joie qu'on

(1) Voir Travaux de la Commission d'Etudes du Cercle des Fonctionnaires de France.

(2) Les lois sur les Retraites ouvrières, sur le Repos hebdomadaire sont inappliquées et partiellement inapplicables.

(3) Vidal-Lablache. — (Les Régions Françaises) (Revue de Paris : 15 décembre 1910).

(4) Barbézieux (1911). — 1912 : Poitiers, Angoulême, La Rochelle, Poitiers. — 1913 : Niort, Angoulême, Narbonne, Nîmes, Montpellier, Puy-en-Velay, Fontgombaud, Tulle, Limoges, Bordeaux. — 1914 : Congrès de Toulouse. (Voir Ligue de Représentation professionnelle et d'action régionaliste).

allume, le soir de la Saint-Jean, dans nos villages, ont réuni à peu près à la même époque sur divers points de la France les patrons, les ouvriers, les travailleurs de toutes les professions. Ces techniciens et ces professionnels, plus épris de réalité que de phrases sonores, ont revendiqué le droit de s'occuper plus directement de leurs affaires dans la région.

Des artistes, des archéologues, des écrivains, des poètes, « doux rêveurs » avaient déjà demandé la consécration officielle de la Région.

L'armée, la magistrature, l'enseignement n'ont-ils pas, en effet, une armature régionale (corps d'Armée, cours d'Appel, Universités) ? Les sports, les clubs de foot-ball n'ont-ils pas créé les Championnats Régionaux ? Le tourisme lui-même n'est-il point un pas vers le régionalisme ? Les manifestations du grand voyage touristique de M. Poincaré à travers le Limousin, le Quercy, le Périgord, la Provence et la Champagne, ne sont-elles pas pour surprendre ceux qui ignorent les aspirations régionalistes, aspirations qui tendent vers « la revendication contre l'Etat de toutes les libertés confisquées par lui au préjudice de la Région » (1).

Cette région, qui n'aurait plus d'ailleurs la texture territoriale des provinces d'antan, n'est-elle pas déjà spontanément éclosée sous l'influence d'affinités — qui n'attendent pour ainsi dire qu'un réactif pour se combiner ? Citons seulement la contrée qui semble s'acheminer le mieux vers la personnalité régionale autour de Grenoble. Cette ville, où l'Isère vient mêler ses eaux au Drac, à la Romanche et aux autres rivières, qui doivent aux glaciers et aux neiges des Alpes un tribut énorme dont la force est encore accrue par la pente, n'est-elle pas devenue la capitale de la houille blanche et ne voit-on pas que les intérêts de ces quatre départements (Savoies, Hautes-Alpes et Isère) gravitent autour d'elle ? (2).

(1) Réunion de Limoges (Ligue, op. cit.). Lire dans *Le Matin* (1912) : Les Etats Généraux du Tourisme et ssq. (Henri de Jouvenel).

(2) Vidal-Lablache. — (Op. cit.).

En présence de ces faits, les professionnels, qui sont aussi des citoyens, ont réclamé la reconnaissance officielle géographique de la Région ; ils ont demandé avant tout la création d'Assemblées Régionales professionnelles qui auraient pour mission de prendre les dispositions nécessaires à l'application des lois suivant les contingences locales et qui s'occuperaient des questions secondaires dont le nombre toujours croissant paralyse l'action du Parlement et du Gouvernement.

Un fort courant d'idées libérales s'opposait donc à la centralisation actuelle et à ses essais d'extension ; la réorganisation administrative était réclamée de toute part et bon gré, mal gré, le pouvoir central eût dû abandonner quelques-unes de ses prérogatives, quand la guerre éclata.

Il nous a paru que la réforme de la décentralisation s'impose maintenant avec plus de force encore que par le passé, qu'elle est bien moins difficilement réalisable. C'est pourquoi, malgré qu'il y ait quelque témérité à reprendre un sujet traité par tant d'autres avec une compétence qui nous confond, — estimant d'ailleurs que

« ... Ce champ ne se peut tellement moissonner
Que les derniers venus n'y trouvent à glaner », (1)

nous avons choisi ce sujet entre tant d'autres qui s'offraient à notre étude.

La guerre, en effet, a ajouté des raisons nouvelles de hâter la réforme administrative. La France d'avant 1914 s'étiolait sous cette centralisation impériale ; tandis que les ressources du pays diminuaient, les charges budgétaires ne cessaient de s'accroître. « Le pire défaut du régime actuel, disait sous « l'Orme du Mail » M. Bergeret à M. l'Abbé Lantaigne, c'est de coûter fort cher. Il ne paie point de mine : il n'est pas fastueux. Il n'est brillant ni en femmes, ni en chevaux. Mais sous une humble apparence et des

(1) La Fontaine. — (Livre III. Fables).

dehors négligés, il est dépensier. Il a trop de parents pauvres, trop d'amis à pourvoir. Il est trop gaspilleur » (1).

Que ne dirait point M. Bergeret en présence de la situation nouvelle ! Aux infortunes, aux deuils la guerre a joint un inquiétant passif financier ; comment y parer dans un pays dépeuplé où tout essor économique est mal secondé et parfois comprimé ? N'est-il pas nécessaire, pour que le pays puisse revivre et se refaire, de porter la cognée dans cette forêt de règlements et de circulaires qui ligottent les énergies nationales ? N'est-il pas urgent de relâcher la tutelle abusive du pouvoir Central ?

— Au surplus, imposerons-nous à l'Alsace, à la Lorraine, revenues terres de France, — un système administratif et un morcellement factice dont nous sentons — tous — les inconvénients ? Il faudra tenir compte des tendances particularistes de ces provinces et si nous admettons l'opportunité de les régir par des méthodes nouvelles, pourquoi ne ferions-nous pas bénéficier tous les Français d'avantages identiques et d'autonomies analogues ?

D'autre part, n'est-ce pas à l'heure présente, malgré nos peines et nos deuils, qu'il faut songer à l'avenir ? N'est-ce pas un devoir sacré, tandis que d'autres moissonnent les gerbes d'une paix glorieuse, de préparer dès maintenant les voies à la France de demain ? N'est-ce pas qu'il faut saisir l'occasion unique de la courte et forte période de crise qui suivra la guerre pour réaliser les réformes que nous préconisons ? Ne voit-on pas que ces bouleversements métamorphosent les âmes où l'intérêt particulier s'efface désormais plus aisément devant l'intérêt général, préparent les cœurs plus altruistes à des concessions, incitent les tempéraments même les plus pusillanimes à des réformes auxquelles l'inertie habituelle et l'égoïsme outranciers des époques tranquilles opposerait des barrières infranchissables ? C'est ainsi qu'au début de l'agitation Révolutionnaire fut effectuée la réorganisation administrative de 1790 et n'est-ce pas, en

(1) A. France. — (L'Orme du Mail).

août 1871, que fut votée la loi libérale sur l'organisation départementale et mise en chantier la loi de 1884 sur l'administration des communes ?

Il est bien permis d'espérer que cette France qui a émerveillé le Monde par son prodigieux réveil et par ses facultés superbes de décision et de constance saura, comme le dit si bien M. Jean Hennessy, « prolonger dans la paix cet état d'âme sublime : « l'union sacrée » et qu'elle y puisera l'énergie tranquille et réfléchie pour briser le vieux moule centralisateur et pour effectuer l'œuvre féconde de sa régénération nécessaire dans le Monde nouveau.

*
* *

Avant d'exposer le plan de notre thèse, nous définirons brièvement et avec le plus de clarté possible ce qu'il faut entendre par ce mot : Décentralisation.

Si nous estimons qu'un grand pays comme la France où voisinent des régions continentales, montagneuses ou maritimes, qu'une Nation où un certain déterminisme du climat et du sol a créé des types divers, ne saurait s'accommoder d'une réglementation uniforme, — si, selon nous, il vaut mieux que « chaque ville, chaque région sur les matières où l'uniformité n'est pas avantageuse, soit libre de choisir par les représentants de la majorité de ses citoyens les règles auxquelles elle obéira et par lesquelles il sera donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre » (1), nous professons une opinion conforme au principe de décentralisation.

La décentralisation se caractérise par 2 catégories de mesures :

La première consiste à rendre indépendants du pouvoir central, en les recrutant soit par le système électif, soit par toute méthode autre que la nomination, les administrateurs chargés de la gestion des intérêts généraux ou locaux. Ainsi

(1) H. Berthélemy. — (Traité Élémentaire de Droit administratif : 1913, p. 88 et 89).

la loi de 1871 qui a créé la commission départementale électorative, sorte de pouvoir exécutif permanent du département est une mesure de décentralisation.

La seconde manière de décentraliser consiste à augmenter les attributions ou les pouvoirs de décision des autorités régionales ou locales (lois du 4 février 1901 : Dons et legs; du 7 février 1902 sur les emprunts communaux).

Si on se borne à accroître les pouvoirs ou les attributions des agents locaux du pouvoir central, on ne fait pas de la décentralisation, mais de la déconcentration. C'est ainsi que les Universités Régionales, reconstituées en 1896, ont obtenu la personnalité civile et une certaine autonomie. Il y a eu déconcentration; pour qu'il y eût eu décentralisation, il aurait fallu leur donner le pouvoir de nommer directement elles-mêmes les Recteurs et les Professeurs.

De même, il ne faut pas confondre *Régionalisme* et *Décentralisation*; le contenu de ces deux termes n'est pas nécessairement identique. On peut être régionaliste, partisan de la consécration géographique officielle de la Région et professer que le pouvoir central doit plus que jamais accentuer son étreinte. Inversement on peut être décentralisateur et répudier la création de Régions et même d'Assemblées Régionales.

Reconnaissons pourtant qu'entre ces théories extrêmes il y a place pour l'opinion intermédiaire; nous pensons, en effet, que le régionalisme — préconisant la création de Conseils électifs régionaux, à qui le Parlement rétrocéderait les fonctions d'administration qu'il a usurpées — est un facteur précieux de décentralisation.

*

**

Quel sera donc le plan de notre étude ? Il tient tout entier dans le sous-titre :

HIER ..

AUJOURD'HUI...

DEMAIN...

HIER :

C'est la relation des faits enregistrés par l'Histoire.

Après avoir rapidement exposé ce que pouvait bien être la centralisation à l'époque Gallo-Romaine, nous décrirons le mouvement féodal et surtout cet essor des franchises communales, au XII^e Siècle, qui faisait dire à Montalembert que le pays était alors « tout hérissé de libertés ». Nous suivrons ensuite l'action méthodique et centralisatrice des rois. (Philippe IV le Bel et ses légistes, Henri IV et Sully, Louis XIII et Richelieu, Louis XIV) et nous verrons comment s'accroît jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, en dépit des résistances des Etats Généraux et des Assemblées Provinciales, le système de la Monarchie absolue.

Pourtant au XVIII^e Siècle, les tendances libérales se réveillent — puis s'affirment dans les œuvres des écrivains et des penseurs. Le pays éprouve bientôt le besoin de plus d'indépendance : la Révolution éclate et, durant 4 années, c'est un régime de décentralisation intense.

Mais le peuple n'était pas mûr pour une réforme si radicale ; la Convention revient au système centralisateur, l'Empire le perfectionne, la Restauration et la Monarchie de Juillet essaient timidement d'en atténuer la rigueur.

La Révolution de 1848 prélude à l'ère nouvelle — et Ledru-Rollin, en donnant au peuple le suffrage universel, entre résolument dans la voie de la décentralisation.

AUJOURD'HUI :

C'est l'exposé des oscillations que subit le mouvement décentralisateur sous le Second Empire et la troisième République. Chaque fois qu'après une crise politique profonde s'affirme la poussée démocratique, il semble que s'esquisse parallèlement un mouvement décentralisateur.

1852 et 1861 : l'Empire libéral fait de la déconcentration.

1871 : c'est l'établissement de la charte Départementale ;

1884 : celui de la charte communale.

A la même époque se préparent aussi les grandes réformes syndicales et universitaires. La loi de 1890, accen-

tuant les tendances libérales, donne aux Communes le droit de se syndiquer.

Mais un courant inverse prend naissance sous l'influence des lois sociales. Tandis que les lois des 4 février 1901 (Dons et legs), 7 février 1902 (Emprunts communaux), 8 janvier 1905 (Procès des communes), 8 juillet 1908 sur la démission, la suspension et la révocation des Maires et Adjointes donnent aux partisans de la Décentralisation des satisfactions de *forme*, les lois sur l'Assistance Publique (1886-14 avril 1888), l'Hygiène (15 février 1902), l'Enseignement (14 avril 1879-19 juillet 1889), la Police (1907-1908) imposent à la décentralisation des restrictions de *fond*.

DEMAIN :

« Oh ! demain, c'est la grande chose.
« De quoi demain sera-t-il fait ?
« L'homme aujourd'hui sème la cause ;
« Demain Dieu fait mûrir l'effet ».

Le poète a raison ; demain, dès la fin des hostilités, parmi nos gloires, nos ruines et nos deuils, naîtra une France nouvelle, qui profitera des leçons du passé, des exemples présents et préparera son avenir.

Qu'il nous soit permis d'être l'un des plus humbles pionniers de cette grande œuvre !

Après avoir exposé et discuté les doctrines récentes d'hommes tels que MM. de Marcère, Deschanel, Chardon, Demartial et Paul-Boncour — après avoir analysé le projet de loi Lallemand et les propositions de loi déposées à la Chambre pendant la guerre par M. Jean Hennessy — nous essaierons à notre tour, dans la modeste limite de nos moyens, d'apporter l'une des premières pierres à l'édifice. Nous exposerons par quels moyens la décentralisation doit être effectuée, avec quelle ampleur la réforme doit être faite — et nous dirons pourquoi et comment, parmi nos lauriers, au-dessus de nos tombes et de nos ruines, nous voyons avec une sereine confiance se dresser devant nous les tours de la cité future.

HIER

HIER

« Lorsque le Sénat Romain organisa l'Empire vers l'an 27 avant notre ère, il confia à Auguste le pouvoir proconsulaire sur la moitié des provinces et un droit de surveillance sur les gouverneurs de toutes les autres. Cette innovation dans laquelle quelques esprits ne virent peut-être qu'une atteinte à la liberté fut le germe d'un nouveau système administratif. Il arriva, en effet, que les chefs de province, au lieu d'être de vrais monarques gouvernant en leur propre nom, ne furent plus que les agents et les lieutenants du prince. Ce fait si simple et en apparence si insignifiant fut ce qui introduisit en Europe la centralisation administrative » (1).

Quand les gouverneurs de province eurent été ainsi placés sous la tutelle de l'empereur, celui-ci exerça sur eux un contrôle incessant. Dans le palais impérial furent établis des bureaux qui recevaient la correspondance des gouverneurs, préparaient les réponses de l'empereur, expédiaient les dépêches, vérifiaient les comptes. Cette centralisation se compléta avec le temps et il se forma peu à peu une hiérarchie de fonctionnaires subordonnés les uns aux autres.

A la fin du IV^e siècle, la Gaule était divisée en 17 provinces, subdivisées elles-mêmes en 120 cités. Dans chaque cité, — qui comprenait non seulement la ville principale, mais encore son territoire souvent très étendu — un sénat héréditaire, une curie ou assemblée de propriétaires,

(1) Fustel de Coulanges. — (Histoire des Institutions de l'Ancienne France : la Gaule Romaine, édition 1901, page 200).

et des officiers municipaux généralement élus par la curie, géraient les affaires municipales sous la surveillance du *proconsul* placé à la tête de la province. Au-dessous des *proconsuls* se trouvait le *vicaire* du diocèse qui contrôlait toute l'administration du pays. Il était néanmoins subordonné au *Préfet des Gaules*, dont la résidence était à Trèves ce dernier qui commandait aux 3 diocèses d'Espagne, de Bretagne et de Gaule, recevait à son tour les ordres du *Préfet du Prétoire*, résidant à Rome près de l'Empereur.

Dans la capitale de l'Empire se trouvaient les bureaux de l'administration centrale; ils se répartissaient en plusieurs grandes divisions qui n'étaient pas sans présenter quelque ressemblance avec nos ministères actuels. Finances, armée, justice, travaux publics formaient, comme de nos jours, autant de services distincts, ayant des ramifications dans toutes les provinces.

Néanmoins, il ne faut pas comparer la centralisation élémentaire de l'époque Gallo-Romaine avec le système de centralisation organisée que nous subissons actuellement; « Rome fut nécessairement respectueux des libertés locales; l'empire était trop vaste et les moyens de communication trop rudimentaires pour que la main de César s'appesantit lourdement sur les peuples que ses légions protégeaient » (1).

LA FRANCE FEODALE

L'Empire Romain fût envahi par les Barbares, qui apportèrent avec eux une idée nouvelle, celle de la liberté individuelle. « Pour le Romain, l'Etat est tout, le citoyen n'est rien; pour le Germain, l'Etat n'est rien, l'individu est tout. Chaque chef de famille s'établit où il veut, *ut fons, ut nemus placuit*, gouverne sa maison comme il l'entend, reçoit la justice de ses pairs ou la leur rend, s'enrôle en guerre sous le chef qu'il choisit, ne reconnaît de supérieur que celui à qui

(1) Jenks. — (Op. cit. (Préface de M. Berthélemy, p. XVII).

il se donne, ne paie d'impôt que s'il le vote, et pour la moindre injustice en appelle à Dieu et à son épée. C'est le renversement de toutes les idées romaines, c'est le contre-pied de la société impériale » (1).

Les rois Mérovingiens s'efforcèrent cependant de conserver quelques restes de la centralisation Romaine. Le palais du roi devint le centre du gouvernement et l'administration dans les provinces fût confiée à des ducs et à des comtes, nommés par le roi et réunissant à la fois les pouvoirs militaire, administratif et judiciaire. Mais cette tentative de reconstitution de l'autorité centrale ne pouvait réussir. Au VII^e siècle, le roi dut d'abord choisir dans la région même qu'ils devaient administrer les ducs, les comtes et les fonctionnaires chargés du recouvrement des impôts; de la sorte, le pouvoir passa aux mains des grands propriétaires. Progressivement ces derniers s'emparèrent des biens dont ils avaient l'administration, perçurent les impôts pour leur propre compte et exercèrent sur les populations qui les entouraient une véritable juridiction.

Le règne de Charlemagne enraya pour un temps cette désorganisation. Le grand empereur ramena les comtes au rôle de Délégués du pouvoir central; par ses *missi dominici* il institua un contrôle régulier sur les actes des autorités locales. Mais après sa mort les Seigneurs, profitant de la faiblesse de ses successeurs, secouèrent le joug et il se produisit une dissociation des éléments disparates qui constituaient cet Empire.

A l'avènement des Capétiens, la France se trouvait divisée en un grand nombre de fiefs qui constituaient comme autant de petits Etats. Chacun d'eux possédait sa vie propre, ses lois, ses coutumes; son chef laïque ou ecclésiastique, à peu près indépendant, avait des vassaux, liés à lui pour le contrat féodal; et des sujets. Quant au roi, il ne possédait guère qu'un titre sans pouvoir effectif; il était le suzerain

(1) Ed. Laboulaye. — (L'Etat et ses limites, 4^e édition, 1868, pages 16 et 17).

du royaume, les grands feudataires lui faisaient personnellement hommage : mais, en réalité, il n'était réellement obéi que dans son propre domaine.

Mais la Féodalité qui à l'origine répondait à un réel besoin de sécurité nationale — et en instituant les libres relations des nobles entre eux par le contrat féodal a préparé les libertés politiques — ne tarda pas à se perdre par ses abus. Tous ces petits souverains, faisant peser sur les faibles toutes les charges, désolant le pays par les guerres privées, se livrant aux pires exactions et aux plus dures violences, se rendirent odieux.

Le serf et le vilain, qui avaient vu d'abord dans le seigneur un protecteur, ne sentirent plus en lui qu'un maître capricieux et impitoyable ; aussi ils regardèrent bientôt avec un sentiment de haine ce château féodal, symbole de la tyrannie.

LES COMMUNES

Quand la multiplication des familles féodales et le luxe croissant eurent accru le nombre et les exigences des seigneurs, quand l'oppression fut arrivée à son comble, les habitants des villes, les *bourgeois*, devenus plus riches par le développement du commerce et de l'industrie, cherchèrent à améliorer leur condition et à établir un régime plus régulier.

Dans le Midi, certaines cités avaient encore conservé les institutions municipales romaines ; les autres, si elles n'avaient sauvé que des débris de leurs anciennes libertés, n'en avaient pas du moins perdu le souvenir. D'autre part, elles avaient participé, comme les villes italiennes, à cette activité commerciale et industrielle que la croisade avait provoquée de sorte qu'elles étaient, en général plus prospères et plus civilisées que les cités du Nord. La féodalité, du reste, y était moins fière et moins oppressive. Aussi les villes telles que Marseille, Avignon, Nîmes, Montpellier,

Toulouse, Carcassonne conquièrent de bonne heure leur liberté municipale.

Dans le Nord, au contraire, l'émancipation fut plus lente et plus difficile ; le gouvernement des seigneurs se caractérisait par un despotisme absolu. Les bourgeois n'avaient pas l'administration de leur cité ; ils ne possédaient même aucune garantie contre l'accroissement des impôts, ni contre l'arbitraire du pouvoir seigneurial. Néanmoins, les artisans et les marchands groupés en corporations se servirent de leurs associations professionnelles pour former une association municipale. Ils s'engagèrent à se défendre mutuellement contre la tyrannie du seigneur : c'est ce qu'on appela « jurer la commune ». Ainsi associés, les bourgeois obtinrent — à prix d'argent ou bien les armes à la main — des concessions stipulées dans un contrat qui était la charte de la commune. Le Mans (1066) donna le signal, suivi par Cambrai, Noyon, Beauvais, Saint-Quentin, Laon, Amiens, Soissons, etc. ; les chartes de communes, le plus souvent arrachées aux seigneurs, se multiplièrent aux XII^e et XIII^e siècles.

« La commune a sur tous les membres le droit de haute, moyenne et basse justice ; elle a son pilori, sa potence, son bourreau. Elle a le droit de paix et de guerre, comme un baron souverain ; elle a sa milice, dont font partie tous les citoyens en âge de porter les armes ; elle a son enceinte fortifiée pour la défendre contre l'ennemi du dehors, son hôtel de ville qui bientôt rivalisera de magnificence avec la cathédrale, sa tour du beffroi, du haut de laquelle le guetteur surveille ce qui se passe dans la campagne. Elle a sa cloche communale qui sonne pour convoquer les municipaux au conseil ou pour annoncer l'heure du couvre-feu ou pour appeler aux armes les citoyens. Elle a son trésor alimenté par les contributions des habitants et par les amendes de sa justice, son sceau qui représente parfois le maire en costume de chevalier, ses armoiries, signe de sa haute seigneurie » (1).

(1) Rambaud. — (Histoire de la Civilisation en France, p. 246-247).

Chaque ville possédait un corps d'administrateurs en nombre très variable, appelés tantôt échevins (*scabini*) ou pairs (*pares*), tantôt jurés ou jurats (*jurati*) ou encore consuls, qui détenaient tous les pouvoirs de la commune. Ils étaient généralement présidés par l'un d'eux, le major ou maire.

A côté de ces administrateurs existait un autre organe auquel on a attribué une grande importance : c'était l'assemblée générale des habitants, qui se tenait de temps en temps, le dimanche, devant la porte de l'Eglise, et où les bourgeois élaient leurs magistrats. Mais il convient de remarquer que, si dans les petites localités ces assemblées étaient vraiment générales, le droit électoral dans les villes importantes appartenait uniquement à une minorité très restreinte de citoyens.

Le mouvement communal se produisit dans la France entière sans que les bourgeois se fussent concertés ; dans un même élan, la nation se dressa et s'unit pour combattre l'oppression des seigneurs.

La Royauté — en lutte avec le même ennemi : la Féodalité — seconda par calcul une insurrection qui lui assurait des amis au sein même des possessions de ses adversaires. Louis VI et son fils, Louis VII « confirmèrent » maintes chartes de communes ; leurs successeurs eussent été bien inspirés si après avoir terrassé la féodalité, ils avaient partagé avec leurs alliés le fruit de leur victoire.

Malgré l'indépendance dont elles jouissaient, en dépit d'une organisation bien réglée, la puissance et la prospérité des Communes n'eurent qu'une durée éphémère. Aux prises avec des embarras financiers, les Communes durent avoir recours au concours pécuniaire du seigneur et surtout du roi ; ce faisant, elles signèrent implicitement la renonciation à leur indépendance. Leur isolement fût aussi pour elles une cause grave d'affaiblissement. Chaque ville, en effet, n'avait songé qu'à fonder ses libertés particulières sans s'inquiéter de ses voisines ; aussi, la royauté, devenue toute puissante, put intervenir très facilement dans les affaires de chaque commune et arriver ainsi à faire de chacune d'elles de sim-

ples villes de bourgeoisie, sans organisation politique et sans juridiction propre.

Toutefois, les organisations communales avaient été assez nombreuses et avaient vécu assez longtemps pour qu'un peuple nouveau se formât à leur abri. A l'école de la liberté municipale avait grandi une classe de bourgeois, fiers, courageux, habitués à la discussion et l'on peut dire, en toute vérité, que les Communes furent le berceau du Tiers Etat français.

LES PROGRES DU POUVOIR ROYAL

A la mort de Philippe I^{er} en 1108, le domaine royal ne comprenait que les comtés de Paris et de Melun, d'Orléans et de Sens; deux siècles plus tard, ce domaine s'était agrandi dans de telles proportions que Philippe IV le Bel pouvait se dire le souverain le plus puissant de l'Europe. Aussi, malgré nos opinions nettement républicaines, nous professons une gratitude respectueuse pour ces grands rois de la Monarchie Capétienne. « Appuyés sur leurs soldats et sur leurs légistes, forts d'une complexe et magnifique idée d'origine gauloise, romaine, féodale, hébraïque, ils ont rassemblé les terres françaises. Ils ont découvert et nous ont donné la Patrie — comme une fresque adorable, savamment et patiemment libérée de l'enduit qui la recouvrait, est rendue aux hommes émerveillés » (1).

Le développement de la politique de centralisation monarchique avait marché de pair avec l'extension territoriale. Nous avons vu la royauté s'appuyer sur les Communes — du moins au début du mouvement communal — pour lutter contre la Féodalité. En jouant ainsi le rôle de médiatrice entre les seigneurs et les bourgeois, elle était devenue un pouvoir public distinct des pouvoirs féodaux, appelé à les surveiller et à les contenir.

Les *grands-baillis*, créés sous Philippe-Auguste, exer-

(1) René Henry. — (Bulletin Conférence Molé-Tocqueville, 28 nov. 1912).

cèrent d'abord la juridiction du roi dans ses domaines ; ils furent, en outre, investis d'attributions administratives, financières et militaires importantes. Sous le règne de Saint-Louis leur juridiction s'accrut encore par l'adjonction des *cas royaux* et par l'institution de la *quarantaine le roy*. La création des baillis donna naissance à l'*appel* qui fut à l'origine une institution politique beaucoup plus qu'une garantie judiciaire et devint un puissant instrument de centralisation monarchique.

Philippe IV le Bel, inspiré par les légistes, organisa le Grand Conseil, le Parlement et la Chambre des Comptes. Le Grand Conseil donnait son avis sur les affaires de l'État ; c'est lui qui préparait les ordonnances royales, recevait les rapports des enquêteurs royaux, exerçait un contrôle permanent sur l'administration des baillis et des prévôts. Le Parlement était le tribunal d'appel de toutes les justices du domaine ; il éleva bientôt la prétention d'être la cour souveraine du royaume. Enfin la Chambre des Comptes, détachée de l'ancienne cour du Roi, était la juridiction chargée de la vérification des comptes — en même temps que le conseil du roi, au point de vue financier.

La Monarchie, sous Philippe IV le Bel, est donc pourvue de ses organes essentiels ; son pouvoir s'étend de plus en plus aux dépens des souverainetés féodales.

LES ASSEMBLEES REPRESENTATIVES

« Quand les princes commencèrent à avoir toujours besoin d'argent, (ce qui arriva depuis le XIV^e siècle dans toute l'Europe), ils prirent l'habitude de réunir périodiquement leurs sujets pour leur en demander...

« Philippe IV le Bel fut le premier roi qui réunit des assemblées. Il convoqua trois sortes de personnes : des ecclésiastiques (évêques et abbés), des nobles, des bourgeois délégués par les villes ; l'assemblée comprenait les trois *classes* de la Société ou, comme on disait alors les trois *états* du Royaume. Le clergé et la noblesse étaient les deux pre-

miers ; à la bourgeoisie qui formait le troisième, on ne donna qu'un numéro d'ordre, ce fut le *tiers* (troisième Etat) » (1).

Le roi réunissait tantôt les délégués d'une seule province (Etats provinciaux), tantôt ceux de plusieurs ou du pays tout entier (Etats Généraux) ; à vrai dire, il n'y eût pas d'Etats Généraux avant ceux de 1484, car jusqu'à cette époque les Etats du Midi se réunissaient à part.

Peu à peu, les Etats apprirent à tirer parti de leur réunion, pour présenter au roi leurs « doléances » ; pour se faire donner satisfaction, ils s'avisèrent de refuser l'argent. Quand le roi Jean eût été fait prisonnier à la bataille de Poitiers, les Etats de Paris (1356-1357) votèrent une taxe sur les boissons, mais exigèrent que le dauphin les en laissât organiser et surveiller la levée (2). Dans ce but, ils établirent une administration complète ; en outre, ils essayèrent même de prendre en main le pouvoir en forçant le dauphin à changer ses conseillers et en décidant que les Etats auraient le droit de se réunir sans être convoqués par le Roi. Bien peu de Français, à cette époque, songeaient à limiter l'autorité royale ; la grande charte de 1357 n'aboutit pas à créer des garanties en faveur des sujets et resta lettre morte.

Les Etats convoqués à Tours, en 1484, pendant la minorité de Charles VIII, furent les plus complets qui se fussent réunis jusqu'à cette date : tous les bailliages y avaient envoyé des délégués. Ils réussirent à faire diminuer les impôts ; mais ils ne purent obtenir du roi la promesse d'une convocation régulière. Et, de fait, durant tout le cours du XVI^e siècle, la royauté ne les réunit plus.

« Les Etats Généraux, au lieu de devenir une institution nationale comme le Parlement anglais, restèrent une assemblée extraordinaire... En temps ordinaire, le roi, grâce aux impôts votés par les Etats, pouvait se passer de les convoquer » (3).

(1) Ch. Seignobos. — (Histoire de la Civilisation au Moyen-Age et dans les temps modernes, 8^e édition, p. 198 et 199).

(2) Vuitry. — (Etudes, nouvelle série, tome II, p. 108).

(3) Ch. Seignobos. — (Op. cit., p. 201).

Quant aux Etats provinciaux, leur origine (1) nous paraît confuse. Suivant toute apparence il semble bien qu'ils eurent pour germe les conseils des feudataires que le régime féodal plaçait auprès du suzerain, dans chaque grande seigneurie, pour l'assister dans les circonstances importantes — ou encore les assises solennelles tenues par les baillis et les sénéchaux.

Quoi qu'il en soit, au XIV^e siècle, les provinces avaient déjà leurs Etats qui, depuis la révolution communale, étaient composés des trois ordres. Ils votaient l'impôt du budget royal et veillaient à sa répartition et à son recouvrement; ils avaient aussi le pouvoir d'établir des impôts pour les dépenses spéciales à la province et d'en surveiller l'emploi. Dans l'intervalle des sessions, qu'ils tenaient tous les ans, une commission permanente, élue par eux, était chargée de pourvoir à l'exécution de leurs décisions.

Les attributions à la fois politiques et administratives des Etats donnaient aux provinces une grande force vis à vis du pouvoir royal. Malheureusement cette institution éminemment libérale ne se maintint pas dans toutes les provinces; en un temps où l'esprit de révolte était partout (guerres civiles, guerres de religion), « on était presque excusable de confondre avec lui l'esprit de liberté »(2). A la fin du XVIII^e siècle, quelques rares provinces avaient seules conservé leurs Etats, avec un reste de leurs anciennes franchises : le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, l'Artois, la Provence et le Béarn. On les appelait les *pays d'Etats* par opposition aux *pays d'élection* qui, entièrement soumis au bon plaisir de l'absolutisme royal, comprenaient les 3/4 de la France.

LA MONARCHIE ABSOLUE

Dès le XIII^e siècle, la monarchie française était en marche pour la conquête du pouvoir absolu; ses progrès avaient été

(1) Esmein. — (Cours Elém. d'Histoire du Droit Français, 6^e édition, p. 599 et suiv.).

(2) Jenks. — (Op. cit. Préface Berthélemy, p. XVIII).

entravés d'abord par la guerre de Cent ans. Plus tard les guerres de religion affaiblirent aussi d'une façon très sensible l'autorité royale; les grands seigneurs s'étaient deshabitués d'obéir au souverain. Dès que l'ordre fût rétabli, les rois travaillèrent à reconstituer le pouvoir absolu; Henri IV, aidé de Sully, commença l'œuvre : Richelieu l'acheva au nom de Louis XIII. Pénétré de l'idée du droit divin des rois, Louis XIV voulut exercer seul et sans contrôle toute l'autorité. Aussi bien, par crainte de voir ses ministres usurper une partie de son pouvoir absolu, ne put-il auprès de lui que des personnages obscurs, des gens de petite noblesse ou même des bourgeois. « Louis XIV, en faisant mirer aux yeux de tous une prospérité factice et un faste trompeur, habitua le peuple à ne plus agir, à ne plus penser, à subir docilement une servitude ruineuse et stupéfiante » (1).

Les agents les plus actifs de la royauté dans cette œuvre de centralisation furent les *Intendants*; Richelieu, qui les créa, acheva ainsi d'étouffer dans la nation l'esprit de révolte et même l'esprit de liberté. Investis d'attributions à la fois administratives, judiciaires et financières, ils étaient tout puissants dans leurs provinces parce qu'ils étaient les hommes du roi. Il est bon de rappeler le mot de Law ancien intendant général à d'Argenson, intendant de Valenciennes, qui le reçut à sa fuite du royaume et qui le surveilla : « Jamais, lui dit-il, je n'aurais cru ce que j'ai vu, quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume est gouverné par 30 intendants. Vous avez ni Parlements, ni Etats, ni Gouverneurs. Ce sont 30 maîtres des requêtes, commis aux provinces de qui dépendent le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité ».

Pour faciliter leur travail, les intendants avaient établi au-dessous d'eux des *subdélégués* qui administraient chacun une partie de la province. L'administration devint ainsi de

(1) Jenks. — (Op. cit. Préface Berthélemy, p. XVIII).

plus en plus envahissante : elle en arriva, au XVIII^e siècle, à s'occuper des plus infimes détails. Les communes n'avaient plus le droit de régler leurs affaires même les moins importantes. On les traitait comme des « mineurs » que le pouvoir central doit protéger contre eux-mêmes et, de la sorte, s'établit en France le régime de la tutelle administrative.

TENTATIVE DE DECENTRALISATION AU XVIII^e SIECLE

Créée primitivement pour favoriser le Tiers Etat aux dépens de la noblesse, l'institution des intendants était ainsi devenue, entre les mains de la monarchie absolue, une arme puissante contre les libertés locales.

Du vivant de Louis XIV, des plaintes se firent entendre ; elles furent bientôt si aïgues, si générales que la nécessité d'y faire droit frappa tous les esprits clairvoyants. Dès l'année 1711, Fénelon dans son *Plan de gouvernement concerté avec M. le Duc de Chevreuse*, qu'il écrivit pour le duc de Bourgogne, demandait le rétablissement des États particuliers dans toutes les provinces. La même idée avait été développée par Saint-Simon dans son mémoire : *Projet de gouvernement de Mgr. le Duc de Bourgogne, Dauphin*. Mais le duc de Bourgogne mourut et après Louis XIV, la France trouva un nouveau despote en Louis XV.

Cependant les idées qu'avaient semées Fénelon, Vauban, Boulainvilliers et d'autres encore furent le germe d'un foisonnement de tendances libérales. Vers le milieu du XVIII^e siècle, les économistes, les Physiocrates réclamèrent de nouveau avec énergie les libertés nécessaires à la vie du pays.

Le Marquis de Mirabeau (1), Letrosne (2), dans des livres

(1) Mirabeau. — (Plan de division du royaume (1770).

(2) Letrosne. — (De l'Administration provinciale et de la Réforme de l'impôt (1779).

Citons encore : d'Argenson. — (Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France (1784).

retentissants, demandaient que les Etats provinciaux devinssent une institution générale.

Nous allons exposer comment les Ministres de Louis XVI s'efforcèrent de réaliser cette réforme.

Turgot, ancien Intendant de la généralité de Limoges, devenu contrôleur général des Finances, conçut un plan de réforme constitué par des assemblées représentatives ou municipalités, superposées les unes aux autres. En bas il y avait les municipalités des villes et les communautés d'habitants de campagnes; groupées par circonscriptions, elles auraient choisi des députés qui auraient formé des assemblées d'élection, de bailliage ou de viguerie. Celles-ci, à leur tour, au moyen de leurs députés, auraient formé des municipalités ou assemblées de province, « lesquelles enfin auraient eu pendant un certain temps, à la Cour, des députés, qui, réunis, puissent coopérer, sous les ordres du roi, à l'administration municipale de la totalité du royaume » (1). Tous ces corps ne devaient avoir que voix consultative.

Suivant Dupont de Nemours, ce système ne devait d'abord être appliqué qu'aux pays d'Election; mais il y avait lieu de croire, ajoutait le collaborateur de Turgot, que les grands avantages que ces pays en retireraient ne tarderaient pas à engager les pays d'Etats eux-mêmes à demander au roi de changer la forme de leur administration et de les rapprocher de la constitution générale (2).

Mais Turgot, considéré par les royalistes purs comme un républicain, peu aimé de la reine, détesté par le Parlement de Paris et par les courtisans dont il supprimait courageusement les pensions, disparut du Ministère avant d'avoir pu faire discuter son projet par le conseil du Roi.

L'idée fut reprise par Necker, qui, en la ramenant à des proportions plus modestes, en fit durant son premier minis-

(1) Œuvres de Turgot, édition Daire, tome II, p. 502. — Mémoire au roi sur les municipalités, sur la hiérarchie qu'on pourrait établir entre elles et sur les services que le roi pourrait en retirer).

(2) Dupont de Nemours. — (Mémoires sur la vie et les ouvrages de Turgot, p. 59, note 20).

tère, des essais partiels et des applications isolées. Il créa dans le Berry, en 1778, une assemblée provinciale composée en partie de membres choisis par le roi et en partie de membres désignés par les premiers pour « répartir les impositions, diriger la confection des grands chemins et les ateliers de charité, ainsi que tous autres objets » qu'il plairait au roi de lui confier. Dans l'intervalle des sessions elle devait être représentée par un bureau intermédiaire (1). Des arrêts du conseil de 1779 et de 1780 instituèrent des assemblées semblables dans d'autres pays d'élection, le Dauphiné et la généralité de Montauban (2).

Necker, faisant de ces Assemblées Provinciales une arme contre le Parlement, proposa au Roi la création d'une nouvelle assemblée dans le Bourbonnais; le Parlement refusa d'enregistrer l'édit qui la créait — et, devant la faiblesse de Louis XVI, Necker avec dignité se retira.

Son vrai successeur fut *Calonne*; le projet qu'il soumit aux notables en 1787 présentait un caractère très libéral pour l'époque. En effet, dans les assemblées organisées par Necker, les membres n'étaient pas élus par les populations. Ces assemblées comprenaient des membres pris dans les trois ordres, mais de telle sorte que la représentation du Tiers Etat (villes et campagnes) était égale à celle des deux autres ordres, la représentation de la noblesse étant elle-même plus nombreuse que celle du clergé. Sauf quelques membres perpétuels (prélats), l'assemblée se renouvelait par tiers après chaque session au moyen de présentations faites par elle au gouvernement royal.

A ces assemblées non élues *Calonne* substituait des assemblées provinciales complètement électives, sans distinction d'ordres, — renouvelables par tiers tous les trois ans. Du reste, comme dans le plan de Turgot, il y avait trois degrés d'assemblées : les assemblées paroissiales et

(1) Arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 (Voir *Isambert, Anciennes Lois*, tome 25, page 354).

(2) Necker. — (De l'administration des finances de la France, tome II, chap. 5-8).

municipales, les assemblées de district, les assemblées provinciales. Les membres de chaque assemblée supérieure étaient élus par les assemblées inférieures.

Calonne, à l'assemblée des notables, prit nettement parti contre les privilèges; mais la nuit du 4 août était encore lointaine, et ce ministre libéral, doué d'un sens réel d'homme d'Etat, dut se retirer devant l'opposition de l'assemblée.

Le projet de Calonne, après avoir subi des modifications, devint une loi par un édit du 22 juin 1787, que complétèrent des règlements adressés aux diverses provinces (1).

Les assemblées municipales étaient principalement électives; néanmoins elles comprenaient deux membres de droit: le seigneur et le curé. Les assemblées provinciales étaient composées de membres nommés par le roi, comme représentants des trois ordres, et de membres choisis par les premiers. Les assemblées d'élection correspondant aux assemblées de district de Calonne étaient aussi composées de membres nommés par le roi et de membres choisis par les assemblées provinciales. Au fur et à mesure des renouvellements partiels, à partir de 1790, les unes et les autres devaient devenir électives dans des conditions d'ailleurs assez différentes de celles contenues dans le premier projet (2).

Les assemblées provinciales (3) étaient chargées « de la répartition et assiette de toutes les impositions, tant de celles dont le produit était versé dans le trésor royal que de celles affectées aux dépenses locales »; elles avaient le droit de présenter des doléances, des vœux et des projets de réforme. Composées de membres représentant les trois ordres, elles

(1) Isambert. — (Anciennes Lois, tome 28, p. 364-366).

(2) Les membres des assemblées d'élections devaient alors être élus par un collège comprenant les curés et les seigneurs des paroisses et deux délégués de chaque municipalité. Les membres sortants de l'assemblée provinciale devaient être élus par les assemblées d'élection de la province entre lesquelles ils étaient répartis.

(3) L. de Lavergne. — (Les Assemblées provinciales sous Louis XVI).

délibéraient néanmoins en commun et le vote se faisait par tête. Dans l'intervalle des sessions, elles étaient représentées par un bureau intermédiaire et elles nommaient des procureurs syndics pour agir en leur nom. Dans cette organisation, les intendants subissaient une sérieuse diminution de pouvoir; ils n'étaient plus, en réalité, que les exécuteurs des volontés des assemblées.

Le fonctionnement des assemblées provinciales détermina, durant les dernières années de l'Ancien Régime, une vaste agitation qui peut être mentionnée parmi les précédents immédiats de la Révolution. Ce système tendant à restituer aux provinces l'autonomie dont les avait peu à peu privées la royauté, fut utilisé par les réformateurs de la Constituante et il n'est pas douteux que l'organisation conçue par Turgot, reprise et partiellement appliquée par Necker, exécutée dans son ensemble et avec des modifications par Calonne en 1787, fournit des indications précieuses au législateur de 1790.

— Tel était donc l'état de la France en 1789 :

Le pays était divisé en 32 généralités, placées sous la tutelle des Intendants; nous avons vu ce qu'étaient la vie communale et l'organisation provinciale : les franchises municipales étaient très restreintes, les provinces ne pouvaient plus guère faire entendre leurs voix. Mais les économistes et les penseurs avaient allumé dans le peuple le désir de la liberté. L'étude qui va suivre va nous montrer comment se réalisèrent ces légitimes aspirations.

PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

La monarchie absolue avait créé la centralisation absolue; la réaction contre cet état de choses fut trop radicale pour ouvrir une ère féconde et durable de liberté.

La décentralisation révolutionnaire ne dura pas plus de 4 ans, depuis la loi du 22 décembre 1789 jusqu'à celle du

14 Frimaire an II (décembre 1793). La Convention revint à la centralisation; les constitutions de l'an III et surtout celle de l'an VIII consacrent le fait, la première, d'une façon déguisée en plaçant auprès des directoires de département des commissaires auxquels appartient la réalité du pouvoir, la deuxième en donnant ouvertement tous les pouvoirs à l'Empereur. Ces excès dans l'un et l'autre sens entravèrent le mouvement décentralisateur; nous allons en étudier les fluctuations, puis nous exposerons comment les réformes que la Révolution avait tenté vainement de réaliser d'un seul coup s'établissent progressivement et se fortifient en des périodes moins troublées.

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

L'Assemblée nationale (1) avait aboli dans la nuit du 4 août 1789 les privilèges des pays d'Etat et les privilèges féodaux; allait-elle, après avoir établi l'égalité des citoyens, maintenir entre les sujets d'une même nation les barrières créées par l'esprit particulariste des provinces? N'était-ce pas un vestige féodal que cette répartition inégale de droits et d'avantages entre les diverses fractions d'un même territoire? Sans doute les Constituants ne tinrent pas suffisamment compte des races, des mœurs, des coutumes, des intérêts; leurs divisions géographiques étaient factices: mais ce morcellement, qui ne fut pourtant pas fantaisiste, était nécessaire alors pour broyer les anciennes provinces, en faire un tout où règneraient l'égalité et l'uniformité.

Le décret du 22 décembre 1789-8 janvier 1790 avait pour

(1) Nous nous sommes surtout servi, pour la rédaction de cet historique, des ouvrages ci-après:

Comte de Luçay. — (La Décentralisation. — Etude pour servir à son histoire en France).

Ducrocq. — (Cours de Droit Administratif, 7^e édition, tome 1^{er}, notamment pages 144 à 155).

Béquet. — (Répertoire de Droit administratif. (Volumes: Décentralisations. Département, Commune).

titre : DÉCRET RELATIF A LA CONSTITUTION DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES ET DES ASSEMBLÉES ADMINISTRATIVES.

Son article premier posait le principe de l'unité administrative en ces termes : « Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration ». Il ne devait donc être tenu aucun compte des anciennes divisions provinciales. Le principe fut mis en application par la loi des 12-20 août 1790 qui instituait 86 départements avec une administration uniforme.

Le département était subdivisé en districts, les districts étaient eux-mêmes subdivisés en cantons et ceux-ci en communes. Il était institué, pour administrer ces subdivisions du royaume, des assemblées électives auxquelles un pouvoir de décision était conféré sur la plupart des matières même d'intérêt général.

L'administration des départements comprenait trois organes : le conseil de département, le directoire de départements, le procureur général syndic. De même le district avait un conseil, un directoire et un procureur syndic.

Les conseils de département, composés de 36 membres, et les conseils de district, comprenant 12 membres, étaient élus au suffrage universel. Ils choisissaient dans leur sein les directoires, composés de huit membres pour le département et de quatre membres pour le district. Les conseils siégeaient seulement un mois par an ; quant aux directoires, c'étaient des commissions permanentes. Toute l'autorité leur appartenait ; c'est eux qui avaient en main toute l'administration et qui prenaient toutes les décisions. D'autre part, les assemblées de district étaient totalement subordonnées aux assemblées de département.

Les procureurs généraux et syndics étaient élus au suffrage universel et pour quatre ans ; mais ils n'avaient aucun pouvoir de décision. On a justement comparé leur rôle à celui que joue aujourd'hui le ministère public ; aucune décision ne pouvait être prise sans qu'ils eussent été entendus et ils étaient chargés, au surplus, de la suite de toutes les affaires. Le pouvoir de décision résidait dans les assemblées.

En ce qui concerne la commune, les lois des 14 et 22 décembre 1789 décident qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. Ainsi, contrairement à ce qui existait dans l'ancien régime, les franchises communales cessent d'être un privilège; elles deviennent l'exercice du droit commun. D'autre part, on supprime toute inégalité entre les villes et les campagnes; un régime uniforme est établi pour toutes les municipalités. La seule différence établie entre les communes par la loi consiste dans le nombre des membres du corps municipal, lequel varie de 3 à 21 membres. Le corps municipal est électif; s'il dépasse trois membres, il se divise en conseil et bureau : le premier pour délibérer, le second pour agir. Les corps municipaux ont des fonctions propres — et d'autres fonctions qu'ils n'exercent que par délégation de l'administration générale de l'Etat.

La critique de l'organisation administrative, élaborée par l'Assemblée constituante, a été faite bien souvent. A notre avis, il y a pourtant quelque exagération dans le jugement de Taine qui s'exprimait ainsi : « Avec cette organisation, le chef-d'œuvre de la raison spéculative et de la déraison pratique est accompli; en vertu de la Constitution, l'anarchie spontanée devient l'anarchie légale ». En d'autres termes, suivant l'auteur des *Origines de la France contemporaine*, le nouvel ordre de choses aurait fait de la France une *fédération* de quarante mille municipalités, toutes indépendantes du pouvoir central. Or, il faut se garder de confondre le système fédéral et le système décentralisateur. Dans le premier, les collectivités locales personnifiées sont investies du droit de puissance législative, tandis que, dans le second, elles n'ont que des droits d'action administrative (1).

Il est bien certain que les décisions administratives du royaume n'étaient point investies de puissance législative. On peut même dire que le législateur de 1789 n'a reconnu

(1) Bèquet. — (Répertoire. Voir Décentralisation n° 19).

à la commune que des droits patrimoniaux et nullement un droit de puissance publique. La loi du 14 décembre 1789 fixe, dans ses articles 49 et 50, les fonctions des agents municipaux. Le législateur ne distingue donc pas le pouvoir qui appartient à la commune à titre originaire et le pouvoir qui lui serait délégué par l'Etat, mais seulement les deux catégories de fonctions appartenant aux agents municipaux : les unes qui leur appartiennent normalement par cela même qu'ils sont agents municipaux et les autres qui leur appartiennent parce que l'Etat leur donne une compétence spéciale à l'effet de les exercer. Comme le fait avec raison observer Béquet, la délégation est donnée non point aux communes, mais aux corps municipaux. Ce n'est donc pas la commune qui est investie des droits de la puissance publique par délégation, mais bien les agents municipaux. La commune n'est donc pas, en vertu d'une délégation donnée par l'Etat, titulaire des droits de puissance publique. Restent les fonctions que la loi de 1789 déclare propres au pouvoir municipal. Sans doute ces fonctions sont l'exercice de droits dont les communes sont titulaires. Mais ces droits sont simplement patrimoniaux, et non point des droits de puissance publique ; leur caractère patrimonial ressort de l'article 9 du titre 2 de la constitution de 1791. Ce texte indique comme fonctions normales des officiers municipaux celles qui consistent à gérer les affaires municipales de la commune. Ensuite l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 place, parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, celles qui consistent à régir les biens et revenus communs des villes et bourgs, à régler les dépenses locales payées sur les deniers communs, etc. Il est vrai que ce même texte attribue au pouvoir municipal la fonction de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police ».

La police n'est-elle pas un droit de puissance publique dont la commune serait titulaire ? La réponse nous paraît devoir être négative. Le sens du mot « police » est déterminé par la suite du texte : « notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté ». Le législateur de 1789 visait donc

simplement les opérations matérielles destinées à procurer ces divers avantages aux habitants de la commune. Du reste, reportons-nous à la déclaration faite par Thouret dans la séance du 29 septembre 1789. « Les communes devant être les premières unités dans l'ordre représentatif qui remonte à la législature et les dernières dans l'ordre du pouvoir exécutif, qui descend et finit à elles, chaque municipalité n'est plus dans l'Etat qu'un « tout » simple, individuel, toujours gouverné, et ces « tout » séparés, indépendants les uns des autres, ne peuvent être élémentaires d'aucun des pouvoirs gouvernants » (1). On voit par cette citation que le comité de constitution au nom duquel parlait Thouret considérait comme acquis qu'aucune parcelle de puissance publique ne réside dans la commune. Pourtant, à la fin de septembre 1789, on ne songeait qu'à la création de 720 grandes municipalités. A fortiori ne pensait-on pas à reconnaître un droit de puissance publique aux 40.000 communes créées d'un seul coup par la loi du 22 décembre 1789.

En somme, il est excessif de parler, à propos de l'œuvre administrative de la Constituante, d'anarchie, de fédération d'innombrables municipalités. La différence entre le fédéralisme et la décentralisation consiste en ce que les agents fédéralisés ont une compétence législative, au lieu que les agents décentralisés n'en ont pas. Or, non seulement, les corps municipaux n'avaient pas, dans le régime dont nous nous occupons, de compétence législative, mais ils n'étaient pas investis, nous croyons l'avoir montré, de puissance publique. Ce qui reste vrai, c'est que, dans sa hâte à créer un nouvel ordre de choses, l'Assemblée Constituante a voulu tout accorder d'un seul coup. « On ne détruit que ce qu'on remplace », disait Danton; cédant aux besoins de décentralisation, qui s'étaient manifestés à la fin de l'ancien régime, les constituants ont été trop vite — et ont poussé cette décentralisation jusqu'à ses limites extrêmes.

Le pouvoir central était presque annihilé en face des

(1) Moniteur, réimpression, tome I, page 531.

administrations électives des départements. Ceux-ci étaient conçus comme des circonscriptions presque complètement autonomes. Les assemblées départementales, détentrices du pouvoir de décision, ne se bornaient pas à pourvoir aux seuls intérêts régionaux ; elles étaient, en outre, chargées de l'administration régionale des intérêts généraux. Or ce système n'était pas sans danger pour l'unité nationale. Sans doute la loi du 22 décembre 1789 avait pris une précaution pour éviter les abus possibles : l'article 1^{er} de la Section III plaçait, en effet, les assemblées départementales sous le contrôle du pouvoir législatif ou du roi pour toutes les mesures d'intérêt général qu'elles pouvaient prendre. Mais cette mesure était bien inefficace ; il n'est pas possible que les intérêts généraux soient sagement administrés si l'administration en est confiée aux élus des subdivisions administratives.

En principe, cette organisation administrative, créée par les constituants, manquait de cohésion ; toutes ces administrations étaient insuffisamment reliées au pouvoir central. Ces administrateurs, ne relevant guère que de leurs électeurs, devinrent arrogants ; des conflits naquirent entre ces pouvoirs superposés et irréductibles. « Les ambitieux, les hommes de parti restèrent seuls en scène et la France fut frappée du plus grand des malheurs que puisse éprouver une nation : tous les intérêts journaliers et locaux devinrent le jouet des factions politiques » (1).

Ce système d'administrations collectives, appliqué indifféremment à l'action et à la délibération, cette confusion des pouvoirs d'ordre général et des attributions d'intérêt local dans les mains des administrations départementales, amenèrent une réaction rapide.

LA REACTION CENTRALISATRICE

LA CONVENTION — LE REGIME DE L'AN VIII

La Convention, malgré les conseils de quelques rares

(1) Mounet. — (Histoire de l'Administration en France).

hommes d'Etat (1), — sous prétexte de donner à l'individu la plus grande somme de liberté — invente un despotisme écrasant ; elle substitue aux libertés locales réorganisées une centralisation que Bonaparte achèvera de parfaire.

Un décret du 14 Frimaire an II restreignit d'abord dans une mesure considérable les libertés précédemment accordées. Cette disposition instituait à titre provisoire le Gouvernement Révolutionnaire, remplaçait les procureurs syndics de district par des agents nationaux, supprimait, — en ce qui concerne les lois révolutionnaires et militaires et les mesures de sûreté générale et de salut public — la hiérarchie qui plaçait les districts sous la dépendance des départements. Ce décret supprimait également les procureurs syndics des départements.

La Constitution du 5 Fructidor an III apporta de nouvelles modifications à l'organisation administrative. Elle remplaça les Conseils et les Directoires précédents par des Directoires de cinq membres élus, chargés de délibérer et d'agir, renouvelés à l'élection, chaque année, par cinquième, mais susceptibles d'être destitués par le gouvernement qui pouvait les remplacer par une commission.

Auprès de l'Administration Départementale, la Constitution de l'an III plaça un commissaire choisi parmi les citoyens domiciliés dans le département ; ce fonctionnaire avait pour office de requérir l'exécution des lois.

La Constituante avait donné la vie municipale à des agglomérations sans importance ; la Constitution de l'an III chercha à y remédier. A cet effet, elle organise des municipalités cantonales qui absorbent les municipalités des

(1) Robespierre disait à la Convention, le 23 mars 1793 : « Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner ; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui ; laissez aux communes le droit de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient pas à l'administration de la République ».

Saint-Just disait aussi, en parlant des municipalités : « C'est la partie de l'administration qui doit être le moins embarrassée ; cette administration est pour ainsi dire étrangère au gouvernement. C'est le peuple en famille qui règle ses affaires ».

communes trop petites. Une administration particulière n'est conservée qu'aux villes ayant au moins 5.000 habitants. Dans les villes de population moindre, il y a seulement un agent municipal et un adjoint. La réunion de ces agents au canton forme la municipalité cantonale. En outre, il y a un président de l'administration municipale choisi dans tout le canton. Si l'on réunit ensemble les administrations municipales des petites villes, par contre on divise l'administration des villes importantes. Il y a trois municipalités au moins dans les communes dont la population excède 100.000 habitants.

Il était très judicieux de distinguer entre les grandes et les petites communes; mais en enlevant à la commune la libre gestion de ses intérêts propres, on froissa bien des susceptibilités locales. En outre, rappelons que la loi du 10 juin 1793 avait partagé les biens nationaux entre les habitants des communes, qu'une autre loi du 24 août 1793 avait rayé d'un trait de plume toutes les dettes contractées par l'Etat vis-à-vis des communes en même temps qu'elle transformait en biens nationaux tous les biens communaux. Il devient ainsi apparent qu'il ne restait presque plus rien des anciennes franchises locales. Dans ces conditions on comprend aisément que la transition ait été facile de ce prétendu régime de liberté à l'Empire : « entre le jacobinisme et le césarisme il n'y a qu'un pas. »

— La grande loi administrative du 28 Pluviôse an VIII institua le régime de centralisation complète. « Appliquée sur nous pendant trois générations, la machine de l'an VIII, suivant l'expression de de Tocqueville, nous a façonnés à demeure » (1).

On sait que, par suite des événements du 18 Brumaire, la Constitution de l'an III fut remplacée par celle du 22 Frimaire an VIII. Cette Constitution jeta les bases d'une forte centralisation; son article 75 qui exigeait l'autorisation du

(1) Taine. — (Le Régime moderne, tome I, page 182).

Conseil d'Etat pour la poursuite des agents du Gouvernement formait la conséquence nécessaire de ce système.

C'est alors que fut promulguée la loi du 28 Pluviôse an VIII. Un seul chef, qui est le Premier Consul, commande en tout et pour tout.

La Constitution nouvelle prend le contre-pied des précédentes. L'administration des intérêts régionaux est désormais considérée comme secondaire et l'organisation des services est presque uniquement conçue en vue des intérêts généraux. D'autre part, le régime électif, dont on avait fait abus antérieurement, se trouva écarté d'une manière systématique. A une décentralisation excessive succéda donc une centralisation presque absolue.

Si absorbante qu'elle fut, l'autorité du Premier Consul devait néanmoins s'adapter aux besoins locaux et régionaux ? Comment fut faite cette adaptation ?

Dans les départements le système des administrations collectives est complètement abandonné. « Le Préfet, dit l'article de la loi du 28 Pluviôse an VIII, sera seul chargé de l'administration du département ». La nomination des Préfets appartenait au Premier Consul ; par la suite, ils furent nommés par décret impérial. L'auxiliaire du Préfet, dans l'intérêt de l'Etat, est le Conseil de Préfecture qui collabore par ses avis à certains actes graves de l'Administration et qui est, de plus, juge administratif en premier ressort de certains litiges limitativement énumérés. De même un auxiliaire est donné au Préfet dans l'intérêt du département ; c'est le Conseil Général. Mais les conseillers généraux ne sont pas élus ; ils sont nommés par le gouvernement. Leur pouvoir est d'ailleurs très limité ; leur rôle se borne à répartir entre les arrondissements le contingent de certaines contributions directes, à voter le budget départemental, à exprimer leur opinion sur les besoins du département (article 6 de la loi).

D'un autre côté, la division du territoire en départements et en municipalités, telle que l'avait organisée la législation antérieure, était vicieuse. En effet, on avait reconnu aux Municipalités deux ordres de fonctions : celles qu'elles

remplissaient sous l'autorité du gouvernement pour faire exécuter les lois, celles qu'elles exerçaient en vertu d'un pouvoir propre. Conserver purement et simplement les commissaires du pouvoir exécutif auprès des municipalités et leur donner le droit d'administrer la commune, c'eût été anéantir complètement les communes. Les commissaires près des assemblées municipales furent donc supprimés; mais on établit au chef-lieu de district, devenu chef-lieu d'*arrondissement*, un fonctionnaire chargé de servir d'intermédiaire entre la commune et l'administration départementale. Ce fonctionnaire fut le sous-préfet. L'arrondissement est, sous un nouveau nom, la réapparition du district supprimé en l'an III.

L'organisation cantonale de l'an III disparaissait par contre-coup; quant aux communes, elles reprenaient leur individualité et recevaient une organisation plus complète. Mais on oublia que les administrateurs, chargés de gérer la fortune de la communauté, doivent être pris dans cette communauté. L'expérience ayant montré que les corps délibérants ne peuvent pas être chargés d'une administration active, on alla d'un extrême à l'autre et l'on écarta de la manière la plus absolue toute idée d'élection dans le recrutement des assemblées ou des agents municipaux. D'ailleurs pourquoi baser sur un système électif l'administration municipale, puisque l'administration inférieure n'a, dans le régime nouveau, qu'à obéir à l'administration supérieure? Nous voyons ainsi que le même caractère de centralisation à outrance est présenté par l'administration des intérêts locaux. Sous le régime de l'an VIII, il y a dans les villes, bourgs et autres lieux, un maire, un ou plusieurs adjoints et un conseil municipal. Les Maires et les Adjoints sont nommés par le Premier Consul dans les villes de plus de 5.000 habitants, et par les Préfets dans les villes dont la population est inférieure à ce chiffre. Quant aux conseillers municipaux, ils sont nommés par les Préfets (1). L'article 15 de la loi règle

(1). Loi du 28 Pluviôse, an VIII :

Article 18 : « Le Premier Consul nommera les préfets, les conseillers de

les attributions des conseils municipaux. Ce texte réalise un progrès certain en ce sens qu'il sépare nettement l'action de la délibération, la première appartenant au Maire et la seconde au Conseil; en outre, il n'accorde, à juste titre, aux assemblées communales aucune fonction où des questions d'intérêt général soient engagées. Mais il faut bien reconnaître que le nouveau régime ne laisse aux communes, même sur les matières étroitement mesurées qui constituent les attributions de leurs conseils, qu'un simulacre de liberté. Que devient, en effet, l'autonomie communale dans un système qui attribue au chef de l'Etat ou au Préfet la nomination de tous les rouages administratifs de la commune : maires, adjoints, conseillers municipaux ?

En résumé, l'autorité du Premier Consul est universelle. C'est Bonaparte qui désigne dans les départements les personnages dont la réunion formera les conseils généraux; c'est lui encore par l'intermédiaire de ses Préfets qui nomme les conseillers municipaux. Aux Conseils, dont aucun ne procède de l'élection, on reconnaît quelques faibles attributions : leur fonction se borne à peu près à éclairer de leurs vœux et de leurs avis les Préfets; quant aux Maires, ils administrent au nom du chef de l'Etat. Le département et la commune sont des subdivisions administratives; mais ils n'existent plus, comme circonscriptions autonomes et comme expressions propres des intérêts régionaux et locaux, qu'à l'état de fantômes.

Par la Constitution du 22 Frimaire an VIII, Napoléon s'était emparé des pouvoirs publics; par la loi du 28 Pluviôse an VIII, il avait accaparé l'administration du pays : l'Empereur était tout; la nation était asservie à sa gloire et à

Préfecture, les membres des Conseils généraux, les maires et les adjoints des villes de plus de cinq mille habitants... »

Article 20 : « Les préfets nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux; ils nommeront et pourront suspendre les maires et les adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de cinq mille habitants. Les membres des Conseils municipaux seront nommés pour trois ans. »

son ambition. « Mais, hélas, tant qu'un homme ne s'intéresse qu'à soi, à sa fortune, à son avancement, à son succès personnel et propre, il s'intéresse à bien peu de chose : tout cela est de médiocre importance et de courte durée comme lui-même » (1).

N'est-ce pas le cas, en présence de cette centralisation extrême — atténuée cependant au cours du XIX^e siècle — de redire avec Henri Martin : « Ce qu'il y a pourtant de plus admirable que ces institutions elles-mêmes, c'est de voir qu'elles ont traversé je ne sais combien de tempêtes révolutionnaires sans y sombrer, qu'en dépit des années écoulées, elles se sont conservées presque intactes, si ce n'est le nombre de fonctionnaires qui chaque jour s'accroît et que des hommes de très bonne foi sont en admiration devant elles, et dans leur fétichiste respect pour tout ce qui existe s'imaginent sincèrement en les défendant défendre l'œuvre de la Révolution, comme si la Constitution de l'An VIII n'avait pas eu précisément pour but de détruire, autant qu'il se pouvait, l'œuvre d'émancipation et de liberté poursuivie au prix de leur propre sang par les hommes de la Constituante et de la Convention » ?

LA RESTAURATION ET LA MONARCHIE DE JUILLET

Napoléon aurait dit après avoir signé sa première abdication : « Si Louis XVIII fait bien, il se mettra dans mon lit en changeant les draps, car il est bon ». La Restauration changea les draps, ou, si vous préférez, l'organisation constitutionnelle ; mais elle se coucha dans le lit impérial et conserva les mêmes rouages, la même Administration : l'armature centralisatrice resta la même. Le pays lassé par la crise Révolutionnaire et les guerres impériales ne songeait plus guère à revendiquer ses franchises ; il aspirait surtout

(1) Taine. — (Le Régime moderne), tome I, page 353.

au repos. Cependant, sous ce nouveau régime de libre discussion, on ne tarda pas à s'apercevoir de l'anomalie existant entre le système politique et le système administratif; ces ferments de liberté germèrent — et la facilité avec laquelle s'accomplit la Révolution de juillet prouve combien étaient vivaces les aspirations libérales.

L'article 69 de la charte portait : « Il sera pourvu par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif ».

Cette promesse fut remplie par la loi du 21 mars 1831 et par celle du 21 juin 1833. La première eut pour objet l'organisation communale; la seconde s'occupa de l'organisation des conseils généraux et d'arrondissement. Ces deux textes consacrèrent le principe du système électif dans le recrutement des assemblées régionales et locales.

Les discussions préparatoires de la loi de 1831 furent assez longues. Les esprits qui, sous la Restauration, avaient été d'accord pour réclamer l'affranchissement des administrations locales se trouvèrent alors divisées. Ceux qui étaient arrivés au pouvoir s'inquiétaient maintenant de voir diminuer leur autorité, tandis que les autres demeuraient surtout frappés par les abus possibles des droits, reconnus au gouvernement (1). La loi promulguée le 23 mars 1831 disposa dans son article 10 : « Les conseillers municipaux sont élus par l'assemblée des électeurs communaux. » Deux classes de citoyens étaient appelés à former cette assemblée : ceux qui payaient un certain cens, ceux qui exerçaient des professions répondant de leur capacité (article 11). Les membres du conseil municipal sont tous choisis sur la liste des électeurs communaux et les trois quarts, au moins, parmi les électeurs domiciliés dans la commune (art. 15).

(1) Le rapport au nom de la Commission de la Chambre des députés fut fait par M. Félix Faure (Voir *Moniteur* des 2 et 3 janvier 1831). — A la Chambre des Pairs, le rapporteur fut le duc de Praslin (Voir *Moniteur* du 2 mars 1831).

Le projet primitif comportait une partie relative aux attributions des corps municipaux. Mais la commission, d'accord avec le gouvernement, pensa que pour réaliser plus tôt les promesses de la Charte qui exige l'introduction du système électif dans le plus court délai, il valait mieux voter d'abord les dispositions relatives à la composition des corps municipaux. M. Félix Faure, dans son rapport à la Chambre des Députés, ajoutait d'ailleurs que la loi départementale étant à l'étude, il convenait de fixer en même temps les attributions de l'administration départementale et celle de l'administration communale afin de ne pas nuire à l'unité de principes qui doit animer les deux lois en question (1).

Mais la composition des corps municipaux soulevait, en dehors de l'élection des conseils municipaux, une autre question non moins grave et non moins importante au point de vue de la décentralisation : celle des maires et adjoints. Allait-on étendre aux officiers municipaux le système électif dont il était parlé dans la Charte ? La question de la nomination des maires et des adjoints fut très controversée, surtout à la Chambre des Députés. Certains voulaient qu'ils fussent nommés directement par les électeurs ; d'autres préconisaient le concours des électeurs et du roi ; d'autres enfin proposaient la séparation des attributions jusqu'alors réunies dans les mains du Maire, les unes étant remplies par celui-ci nommé par les électeurs, les seconds par un commissaire du Roi, près du corps municipal. En définitive, le système de 1831 semble avoir basé sa solution sur deux idées : d'une part, la nécessité que le maire reçoive son mandat des électeurs, d'autre part l'obligation que le maire soit nommé par le roi pour la garantie et la responsabilité du pouvoir administratif. « Qui pourrait méconnaître aujourd'hui, disait le duc de Praslin dans son rapport à la Chambre des Pairs (2), que les Maires ne peuvent administrer les affaires privées des communes sans recevoir leur mandat des électeurs ? Ce

(1) La loi sur l'administration municipale fut promulguée le 18 juillet 1837. Nous la retrouverons un peu plus loin.

(2) Moniteur du 2 mars 1831.

serait répudier la Charte de 1830 et la garantie qu'elle assure aux droits civils et politiques des Français. C'est fondé sur ce principe et abstraction faite des autres fonctions des Maires, qu'on proposait la nomination directe par les électeurs. Mais s'il est évident que, pour l'exécution des lois générales de l'Etat, les ordres doivent être donnés par les ministres aux Préfets qui les transmettent aux Sous-Préfets, et ceux-ci aux Maires, chargés de l'exécution réelle, comment pourrait-on mettre en doute la nécessité de la hiérarchie indispensable de ces divers pouvoirs administratifs ? »

La loi a concilié les deux idées précédentes en faisant élire les conseillers municipaux par les habitants de la commune et nommer par le roi, parmi ces conseillers, le maire et les adjoints. L'article 3 était ainsi conçu : « Les Maires et les Adjoints sont nommés par le Roi ou, en son nom, par le Préfet. Dans les communes qui ont 3.000 habitants et au-dessus, ils sont nommés par le Roi ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit la population. Les Maires et les Adjoints seront choisis parmi les membres du conseil municipal et ne cesseront pas pour cela d'en faire partie. Ils peuvent être suspendus par un arrêté du Préfet, mais ils ne sont révocables que par une ordonnance du Roi ».

En somme, les nouvelles institutions municipales étaient bien basées, ainsi que l'avait annoncé l'article 69 de la charte, sur un système électif. Il y avait progrès, il y avait décentralisation. Mais l'idée de l'élection, élément même de la notion de décentralisation, n'était que partiellement appliquée. En effet, les conseillers municipaux cessaient d'être nommés par le pouvoir central ou par ses représentants, comme ils l'avaient été sous le régime de Pluviôse an VIII et sous le régime impérial ; ils étaient élus, mais seulement au suffrage restreint. D'autre part, les Maires et les Adjoints procédaient de l'élection en ce sens qu'ils étaient pris parmi les conseillers élus, mais ce n'est pas ces conseillers qui les élaient, c'est le roi qui les nommait. C'était une solution intermédiaire entre le régime de centra-

lisation, dans lequel les Maires et les Adjointes sont librement choisis par le pouvoir central — et celui de décentralisation dans lequel ces agents municipaux sont élus.

C'est en vain qu'on aurait donné aux communes le droit de choisir leurs administrateurs, si ces derniers n'avaient eu qu'un pouvoir incertain et subordonné à la volonté des administrations supérieures. Après de longues discussions, la loi sur l'administration municipale fut votée le 18 et promulguée le 22 juillet 1837. Cette loi s'occupe successivement des attributions des Maires et de celles des conseils municipaux.

En ce qui concerne les Maires, la loi distingue entre leurs fonctions déléguées et leurs fonctions propres. C'est par la délégation du pouvoir central qu'ils pourvoient à l'exécution des lois et règlements; ils ne font à cet égard qu'exécuter les ordres du gouvernement. Les fonctions propres du Maire sont celles qu'il exerce en qualité d'administrateur de la commune et celles qui tendent à assurer la police municipale. Dans l'exercice de ses fonctions propres, le maire n'agit pas sous l'autorité, mais sous la simple surveillance de l'administration supérieure. Pourtant on se demande, en 1837, si les fonctions de police étaient propres au pouvoir municipal ou si le maire les exerçait comme agent du pouvoir central. L'Assemblée Constituante (article 50 de la loi du 14 décembre 1789) avait considéré les fonctions de police comme propres au pouvoir municipal. C'est la même pensée qui anima le législateur de 1837 et c'est pour cela que la loi que nous analysons plaça le maire, à ce point de vue, non sous l'autorité, mais sous la surveillance de l'Administration supérieure (article 10).

La loi de 1837 règle ensuite les attributions des conseils municipaux. Quand on étudie un corps délibérant, au point de vue de la décentralisation, — ce qui importe, c'est bien moins le nombre des attributions conférées à ce corps que le pouvoir qui lui est reconnu. Or l'analyse de la loi de 1837 révèle que le pouvoir dévolu aux conseils municipaux est

encore bien faible. Par pouvoir, nous entendons le droit de décider définitivement et sans être soumis à la nécessité d'une autorisation ou d'une approbation. L'article 17 de la loi dont il s'agit est ainsi conçu :

« Les conseils municipaux règlent, par leurs délibérations, les objets suivants : 1° le mode d'administration des biens communaux ; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens ; 3° le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; 4° les affouages en se conformant aux lois forestières ». Les délibérations sur ces objets étaient valables par elles-mêmes, sous réserve du droit d'annulation par l'autorité supérieure dans un délai de trente jours.

Mais à part les délibérations qui viennent d'être indiquées, le principe était que les délibérations ne sont valables qu'après approbation préfectorale. Ainsi les attributions assez larges conférées à ce conseil en 1837 ne lui sont octroyées que sous réserve d'un contrôle très étroit.

Après nous être occupés de l'administration locale, voyons maintenant comment la Monarchie de Juillet mit l'Administration régionale en harmonie avec les principes de la nouvelle Constitution.

La promesse de la Charte relativement à la restauration des libertés départementales fut accomplie par les lois du 22 juin 1833 et du 10 mai 1838.

La première établit l'élection comme mode de recrutement des conseils généraux. Son article 3 détermine la composition de l'assemblée électorale ; l'article 4 décide que, pour être éligible au conseil général, il faut jouir des droits civils et politiques, être âgé de 25 ans et payer depuis un an 200 francs de contributions directes dans le département.

La loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux donne à ceux-ci des attributions administratives. Nous reviendrons sur ce point en étudiant l'œuvre décen-

tralisatrice de la loi du 10 août 1871. Mais, pour l'instant, notons que cette loi du 10 mai 1838, en reconnaissant aux départements le droit de posséder, consacra formellement leur caractère de personne morale qui avait été, jusque-là, objet de controverse.

En matière départementale, nous ferons d'ailleurs les mêmes remarques qu'en matière communale; il n'y eut qu'une application partielle de l'idée élective. Les conseils généraux étaient élus au suffrage restreint. De plus, si des attributions administratives sont conférées aux conseils généraux, cette concession comporte une bien faible part de décentralisation. En effet, les conseils généraux n'ont de pouvoir de décision, dans la loi de 1838, qu'en matière de contributions directes. Sur les autres objets, leurs délibérations sont soumises à l'approbation du roi, du ministre compétent ou du préfet, suivant le cas (article 5).

Telles furent les réformes de la Monarchie de juillet. En somme, toutes ces dispositions législatives n'étaient qu'insuffisamment des lois de principes; elles étaient plutôt des lois d'opportunité. Elles avaient été votées pour calmer l'opinion publique; mais le souci de concilier le maintien des prérogatives royales et la satisfaction des exigences libérales de la foule arrêta les réformes de fond. Comme la Restauration, la Monarchie de Juillet avait été trop hésitante; le mouvement révolutionnaire, qui l'avait créée, la renversa.

— La Révolution de 1848 tenta l'application des principes libéraux; sa grande réforme fut l'institution du suffrage universel.

En outre, la Constitution de 1848, dans son article 79, porte que « les conseils généraux et les conseils municipaux sont élus par le suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans le département ou dans la commune ».

La loi du 3 juillet 1848 décide, dans ses articles 5 et 12, que les conseillers municipaux et les conseillers généraux sont élus par les citoyens ayant leur domicile réel depuis

six mois dans la circonscription. L'article 10 de la même loi stipule : « Le Maire et les Adjoints seront choisis dans le conseil municipal et pris dans son sein ».

Ces réformes — et principalement le remplacement du suffrage censitaire par le suffrage universel—constituaient un très sérieux effort de décentralisation. Mais le peuple était encore insuffisamment initié aux affaires publiques pour user sagement de cette faveur ; il se laissa entraîner trop facilement par les chefs du parti révolutionnaire — et plus tard, par les instigateurs du Coup d'Etat. Aussi, tout comme la Convention avait été remplacée par l'Empire, la 2^e République dut céder la place au Second Empire.

AUJOURD'HUI

AUJOURD'HUI

Nous allons suivre les oscillations du mouvement décentralisateur dans les temps modernes : le Second Empire, après des alternatives d'autoritarisme et de libéralisme, fit preuve, surtout durant ses dernières années, de tendances décentralisatrices; les décrets-lois des 25-30 mars 1852 et 13 avril 1861, les lois des 18 juillet 1866 et 21 juillet 1867 témoignent de bonnes volontés évidentes.

La capitulation de Napoléon III à Sedan provoqua la révolution de 1870 et détermina la chute du régime impérial. La République fut proclamée le 4 septembre; à l'instar des Constituants dont la première pensée, après la Révolution de février, avait été de mettre immédiatement à l'étude la réorganisation de notre système administratif, les membres de l'Assemblée nationale de 1871, réunis à Bordeaux, nommèrent, « au milieu des douloureuses négociations d'où devait sortir la paix », une commission de décentralisation.

Tour à tour la République a fait voter les grandes lois du 10 août 1871, du 5 février 1884, du 22 mars 1890; par contre, nous constaterons, sous la poussée des idées sociales, un recul législatif des principes libéraux, au début du XX^e siècle et nous serons amenés à conclure qu'en dépit d'une certaine autonomie accordée aux départements et aux communes, le système de Pluviôse an VIII prévaut encore aujourd'hui dans notre armature administrative et politique.

Nous diviserons cette étude en 2 chapitres :

1^o Le Second Empire.

2^o La troisième République.

LE SECOND EMPIRE

Le Second Empire suivit, en matière législative, la même évolution qu'au point de vue politique ; il fut autoritaire, puis libéral.

Peu après le retour de l'Empire, la loi du 7 juillet 1852 « sur le renouvellement des Conseillers Généraux et Municipaux et sur la nomination des Maires » consacra le progrès réalisé par la loi de 1848 en maintenant le suffrage universel ; elle contenait en outre la promesse d'une organisation municipale définitive ; mais elle s'éloigna des conceptions libérales précédentes sur deux points importants. D'une part, elle attribua provisoirement au gouvernement le droit de dissoudre les conseils élus et de les remplacer par des commissions nommées ; d'autre part, les Maires et les Adjoints purent désormais être choisis en dehors des conseils municipaux et leur nomination serait faite par le gouvernement. Ces deux dispositions, qui constituaient un recul sur l'œuvre antérieure de décentralisation, sont reproduites dans la loi sur l'organisation municipale du 5 mai 1855. En même temps le droit de nomination des Maires et Adjointes est rendu au Gouvernement. L'article 2 de cette loi était ainsi conçu : « Le Maire et les Adjointes sont nommés par l'Empereur, dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les communes de 3.000 habitants et au-dessus. Dans les autres communes ils sont nommés par le Préfet au nom de l'Empereur. Les Adjointes peuvent être pris, comme le Maire, en dehors du conseil municipal ».

Cédant à l'opposition, l'Empire durant ses dernières années, revint aux tendances libérales et décentralisatrices.

Les décrets-lois des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 ont eu la pensée d'ébaucher la décentralisation en transportant certaines attributions des Ministres aux Préfets. Mais c'est improprement qu'ils ont été parfois appelés des décrets de décentralisation. En effet, ainsi que nous l'avons déjà dit, la décentralisation est le fait de conférer plus largement aux

départements et aux villes la liberté de s'administrer eux-mêmes. La déconcentration consiste à augmenter les attributions des agents locaux du pouvoir central. Sans doute la déconcentration est une étape vers la décentralisation ; mais il faut bien se garder de confondre les deux termes et les deux notions correspondantes.

Les Préfets, dans la gestion des intérêts généraux, agissent soit comme représentants du gouvernement, soit comme agents du pouvoir central. En outre, le Préfet peut avoir un rôle à jouer comme autorité chargée de gérer les intérêts régionaux. Or transporter certaines attributions des Ministres aux Préfets, ce n'est pas reconnaître aux départements une plus grande autonomie et une plus grande liberté d'administration ; ce n'est pas décentraliser, mais simplement déconcentrer le pouvoir central.

Quand le Préfet agit comme représentant du gouvernement, il est investi d'un pouvoir de décision propre ; sans doute, il doit rendre compte aux Ministres des actes qu'il accomplit en cette qualité, mais il n'en statue pas moins sans autorisation préalable, sans homologation postérieure et sans que le Ministre puisse substituer son autorité personnelle à celle de son subordonné. Tout ce que peut faire le Ministre, c'est annuler ou réformer l'acte du Préfet soit pour illégalité, soit pour inopportunité (article 6 — Décret du 25 mars 1852). Mais la situation est différente lorsque le Préfet a seulement le rôle d'agent du pouvoir central. En ce cas, c'est le Ministre lui-même qui décide ; le Préfet n'est que l'exécuteur de ses décisions, l'intermédiaire entre les administrés et le gouvernement.

Or, c'est précisément à ce titre d'agent du pouvoir central qu'agissaient les Préfets du Consulat et du Premier Empire. Sans doute la distinction que nous venons de faire entre les deux caractères de l'administration préfectorale se présente dès l'origine. L'article 3 de la loi de Pluviôse an VIII déclare que le Préfet « sera seul chargé de l'administration », formule qui équivaut à celle de la loi du 10 août 1871 : « Le Préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le départe-

tement ». Cependant, sous le régime du Consulat et de l'Empire, l'Administration centrale s'est réservé presque tout le pouvoir de décision, et les préfets n'ont qu'une autorité restreinte : ils agissent comme agents du pouvoir central.

Commencé sous la Restauration, le mouvement de déconcentration, tendant à faire des Préfets des représentants du gouvernement pour la plupart des affaires, s'accroît au début du Second Empire. Les décrets de 1852 et de 1862, dont nous nous occupons, investissent ces fonctionnaires de larges pouvoirs personnels. Le principe demeure toujours le même : c'est que les Préfets n'ont d'autorité propre qu'en vertu d'un texte formel ; mais, dans les textes dont il s'agit, le progrès consiste à apporter un si grand nombre de dérogations à cette règle qu'elle ne sera plus dorénavant applicable que par exception.

Le décret du 25 mars 1852 attribue aux Préfets la nomination d'un grand nombre d'agents inférieurs appartenant à des services de toutes sortes ; en outre il répartit en quatre tableaux une liste d'affaires antérieurement réglées par le chef de l'Etat ou par les Ministres et sur lesquelles les Préfets auront désormais le droit de statuer, tantôt librement, tantôt au Conseil de Préfecture, tantôt sur l'avis ou la proposition des chefs de service. Le Décret du 13 avril 1861 élargit encore le cercle des attributions préfectorales ; et enfin les pouvoirs personnels du Préfet seront encore augmentés par la loi municipale du 24 juillet 1867.

Les partisans du régime impérialiste louèrent exagérément ces décrets ; les libéraux au contraire, les critiquaient. M. Bethmont allait jusqu'à dire qu'ils étaient « une aggravation de la centralisation » ; et M. Odilon Barrot s'écriait : « L'action centrale n'est diminuée en rien. C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche ».

Aujourd'hui nous pouvons apprécier plus sainement ; il nous paraît que ces décrets ont été fort utiles. La déconcentration est par elle-même opportune, car il n'est pas dou-

teux « qu'on administre mieux de près que de loin » ; de plus, ainsi que nous l'avons noté plus haut, la déconcentration est un pas vers la décentralisation. Sans doute, sous le Second Empire, les Préfets devenant de plus en plus les représentants du pouvoir central et se dégageant de leur simple rôle d'agents, demeurent toujours des délégués du pouvoir central ; mais, outre qu'il se produisit une heureuse simplification des rouages administratifs, la voie était ouverte à une extension de l'autonomie départementale.

Un progrès ne tarda pas à être réalisé en ce sens par la loi du 18 juillet 1866. Celle-ci contient une longue énumération d'affaires sur lesquelles les Conseils Généraux pourront désormais statuer d'une façon définitive, sauf le droit réservé au chef de l'Etat d'annuler leurs délibérations pour violation de la loi par un décret pris dans la forme des règlements d'administration publique. D'après la loi du 10 mai 1838, les Conseils Généraux n'avaient de pouvoir de décision qu'en matière de contributions directes ; leurs délibérations sur les autres objets étaient soumises à l'approbation de l'autorité supérieure (article 5 — loi 1838). La loi de 1866 décentralise en augmentant d'une façon notable le pouvoir de décision de ces Assemblées, c'est-à-dire le droit de prendre des délibérations définitives. En outre, parmi les délibérations pour lesquelles l'assentiment du Gouvernement demeurait nécessaire, il y en eut quelques-unes pour lesquelles l'approbation tacite suffisait. L'article 1^{er}, dernier paragraphe de la loi de 1866, déclarait, en effet, que les délibérations étaient exécutoires si, dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session, un décret impérial n'en avait pas suspendu l'effet. Dans sa circulaire aux Préfets sur l'exécution de cette loi, le ministre de l'Intérieur, La Valette, s'exprimait ainsi : « Je suis convaincu que, dans l'exercice des droits qui leur sont conférés, les Conseils Généraux resteront animés de l'esprit de sagesse dont ils ont déjà donné tant de preuves, et que, fidèles à leur passé, ils puiseront dans la loi du 18 juillet 1866 et dans la pensée qui l'a dictée le principe d'un nouveau dévoue-

ment aux grands intérêts que le Gouvernement leur confie ». Le pouvoir central, on le voit donc, en même temps qu'il sentait l'opportunité de décentraliser les Conseils Généraux, n'en gardait pas moins quelque défiance à leur endroit et jugeait bon de leur recommander de faire un bon usage des Franchises nouvelles.

L'année suivante vit s'accomplir un progrès semblable dans l'ordre de l'autonomie communale.

La loi du 24 juillet 1867 portait certainement l'empreinte de préoccupations décentralisatrices. « La première pensée qui doit avoir inspiré le projet, disait M. Bonjean dans son rapport au Sénat, celle qui en demeure le trait principal, c'est le désir de donner satisfaction à cette partie de l'opinion publique qui, depuis longtemps, réclame contre ce qu'elle appelle l'excès et les abus de la centralisation administrative ». En effet, la loi nouvelle augmentait le nombre des cas où le conseil municipal pouvait prendre des délibérations réglementaires. Celles-ci, sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, ne s'appliquaient qu'à un petit nombre de questions, toutes relatives à la jouissance de biens communaux. Aux objets que les conseils municipaux pouvaient, d'après la loi de 1837, régler définitivement, la loi de 1867 ajouta les suivants : 1° les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense ne dépasse pas le dixième des revenus ; 2° les conditions de baux à loyer des bâtiments et maisons appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans ; 3° les plans et devis des grosses réparations lorsque la dépense totale afférente à ces projets ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires, ni en aucun cas, la somme de 50.000 francs ; 4° le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; 5° les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location des rues et places ; 6° le tarif des concessions dans les cimetières ; 7° les assurances des bâtiments communaux ; 8° l'affectation d'une propriété communale à un service communal lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public ; 9° l'acceptation ou le refus des dons

et legs faits à la commune sans charges ni conditions lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation.

Mais il faut bien remarquer que la décentralisation était ici plus apparente que réelle et qu'en réalité le législateur de 1867 retenait en grande partie d'une main ce qu'il octroyait de l'autre. Il exigeait, en effet, qu'il y eut accord entre le Conseil et le Maire. Dans tous les cas que nous venons d'indiquer, la délibération ne devait être exécutoire, dans l'hypothèse d'un désaccord entre le Maire et le Conseil Municipal, qu'après approbation du Préfet. Or on sait qu'à cette époque le Maire était nommé par le gouvernement; ce dernier avait donc la facilité de rejeter, à son gré, les décisions des Conseils Municipaux.

— Une grande commission extra-Parlementaire de décentralisation fut instituée sous la présidence de M. Odilon Barrot; ses travaux, interrompus par la guerre et la chute de l'Empire, servirent de base à l'élaboration des lois nouvelles que devait voter la République.

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

Quelque extrême qu'ait été l'organisation de l'an VIII, elle s'expliquait et se justifiait, dans une certaine mesure, par la nécessité de mettre fin au désordre administratif engendré par le régime de la Constituante.

Mais le caractère trop absolu de cette centralisation impériale finit par être péniblement ressenti. L'opinion libérale obtint, sous la Monarchie de Juillet, des réformes nécessaires que nous avons mises en relief; sans doute elles étaient encore timides, mais leur réalité même avait de l'importance. Elles ouvraient la voie aux réformes futures et il y avait lieu de louer l'esprit d'opportunité et de sage progression qui inspirait les législateurs de 1831 à 1838. L'expérience des régimes précédents était de nature à les rendre

prudents et à les mettre en garde contre les solutions radicales et brusquées.

Revenant aux conceptions politiques du Premier Empire, le gouvernement qui régna de 1852 à 1870 reprit naturellement ses méthodes administratives. Mais la centralisation du Second Empire ne pouvait se justifier, comme celle du Premier, par le besoin de rétablir l'ordre. Aussi bien s'en aperçut-il lui-même, puisque, sur le tard, il voulut entrer dans la voie libérale.

Il appartenait à la Troisième République de continuer l'œuvre décentralisatrice méthodiquement inaugurée par la Monarchie de Juillet. La loi du 10 août 1871 en matière départementale et la loi du 5 avril 1884 en matière municipale constituent des progrès importants sur lesquels nous devons insister quelque peu. Nous envisagerons ensuite les fluctuations du mouvement décentralisateur depuis 1884 jusqu'en 1914.

DECENTRALISATION DEPARTEMENTALE

LA LOI DU 10 AOUT 1871

La loi du 10 août 1871 (1) décentralisa par trois catégories de dispositions :

- 1° En augmentant le nombre des matières sur lesquelles sont admises les décisions définitives du Conseil Général ;
- 2° En faisant, de l'approbation tacite de l'autorité, le droit commun ;
- 3° En créant la Commission Départementale.

Et d'abord la loi de 1871 a augmenté le nombre des matières sur lesquelles sont admises les décisions définitives

(1) La Commission de Décentralisation eut à étudier et à fusionner en un projet définitif les propositions de loi de MM. Magnin et Bethmont (relatives la 1^{re} à l'organisation des départements, la 2^e aux attributions des Conseils généraux), la proposition de loi de M. Savary sur l'organisation et les attributions des Conseils généraux, la proposition de loi particulièrement intéressante de M. Raudot sur la décentralisation en général. Le projet définitif de la Commission fut voté à peu près dans son entier par l'Assemblée nationale et donna naissance à la loi du 10 août 1871.

du Conseil Général, c'est-à-dire de celles qui ne peuvent être annulées que pour violation des lois et règlements. Les articles 44, 45 et 46 contiennent une longue énumération de ces délibérations définitives dont les unes sont relatives à des matières d'intérêt départemental (gestion du domaine, voirie et travaux publics, assistance), les autres relatives à des matières d'intérêt communal (modifications à la circonscription des communes; établissement, suppression ou changement des foires et marchés). L'article 47 dit que les délibérations ne peuvent être annulées que pour excès de pouvoir, violation des lois et règlements. Il s'agit ici d'un recours administratif exercé par le Préfet devant le pouvoir exécutif; l'annulation est alors prononcée par un décret dans la forme des règlements d'administration publique.

En ce qui concerne les délibérations non définitives, c'est-à-dire celles qui restent en principe soumises à l'agrément de l'autorité supérieure, la loi de 1871 a également réalisé des progrès. Sans doute le nouveau texte ne supprime pas la distinction ancienne. Pour certaines décisions l'assentiment doit résulter d'une approbation formelle; pour les autres, il suffit d'une approbation tacite laquelle résulte du silence de l'autorité pendant trois mois à partir de la clôture de la session. Mais, tandis que, avant 1871, l'obligation d'une autorisation formelle constituait le droit commun, ce fut désormais la possibilité d'agrément tacite qui devint le droit commun (articles 48 et 49). De nos jours, les délibérations soumises à la nécessité d'une autorisation formelle sont très peu nombreuses; elles s'appliquent aux matières financières, à l'acceptation de dons et legs faits au département en cas d'opposition de la famille (article 53) et aux principales questions concernant les chemins de fer d'intérêt local et les tramways.

Mais la troisième partie de l'œuvre décentralisatrice de la loi du 10 août 1871 est celle sur laquelle nous devons surtout diriger notre attention.

La loi du 10 août 1871 ne se borna pas à augmenter l'indépendance des Conseils Généraux à l'égard du pouvoir

central; son innovation capitale fut l'institution de la Commission Départementale (1), délégation permanente du Conseil Général ayant la mission de surveiller et de continuer son œuvre. Le législateur du 10 août a témoigné de l'importance qu'il attachait à cette création en l'inscrivant en tête de la loi. L'article 2 dispose, en effet : « Le Conseil Général élit dans son sein une commission départementale ». Tout le titre 6 a pour objet l'organisation et les attributions de la Commission Départementale.

D'après la loi du 28 Pluviôse an VIII, le Préfet était seul chargé de l'administration, soit des intérêts généraux, soit des intérêts locaux eux-mêmes. Depuis les lois du 22 juin 1833 et du 10 mai 1838, son action était contrôlée et dirigée par le Conseil Général dont il devait exécuter les décisions, quand l'autorité compétente les avait approuvées. Mais ce contrôle et cette direction ne s'exerçaient que périodiquement dans une brève session annuelle; le progrès consista à donner à ce contrôle un caractère de permanence.

La commission départementale a été copiée, dans une certaine mesure, sur la commission intermédiaire qui fonctionnait avant la Révolution à côté des Etats Provinciaux. Dans les pays d'Etats, les impôts destinés à fournir les sommes versées au Trésor Royal étaient établis d'après les usages traditionnels de la province. Ils étaient répartis et levés, non par les officiers royaux, mais par les délégués des Etats. Aussi, pendant l'intervalle des sessions, la plupart des Etats avaient-ils des commissions intermédiaires (2), dont le rôle d'ailleurs ne se bornait pas là. Elles suivaient

(1) « C'est toute la loi », disait Batbie.

— « La Commission départementale assure la continuité de l'influence de l'autorité décentralisée et apparaît comme le germe de cet exécutif départemental que réclame depuis 1848 le programme décentralisateur. » J. Barthélemy. — (Tendances actuelles de... Op. cit. page 2).

(2) Par exemple, les Grands élus de Bourgogne, la Commission intermédiaire de Bretagne, les Assiettes de Languedoc. — La Commission statuait même fréquemment, en première instance, sur le contentieux des impositions à la répartition desquelles elle procédait. En appel, on allait devant la Cour des Aides ou le Parlement. (Cf. Esmein. — Histoire du Droit Français, page 603, note 1).

aussi l'exécution des travaux d'utilité provinciale qui avaient été décidés par les Etats. On n'a pas manqué de noter les traits de ressemblance qui existent entre l'institution moderne de la Commission Départementale et celle des Commissions intermédiaires. La première remplit, à cet égard, auprès du Conseil Général, la fonction que les secondes exerçaient dans les anciens pays d'Etats, auprès des assemblées provinciales.

Ce n'est pas d'ailleurs sans une vive discussion que fut admise en 1871 l'institution de la Commission Départementale. Certains membres de l'Assemblée nationale proposaient de décider l'obligation pour le gouvernement de choisir le Préfet parmi les membres du Conseil Général. Suivant une autre proposition émanée de MM. Magnin et Bethmont, le Conseil Général aurait eu le droit de choisir l'agent chargé de la gestion des intérêts départementaux ; à côté de cet administrateur le gouvernement aurait maintenu le Préfet comme représentant du pouvoir central. En d'autres termes, il y aurait eu d'après ce système deux personnalités à la tête du département. Ces solutions parurent excessives et furent repoussées.

Le Préfet a continué à cumuler sa double fonction d'organe exécutif de la circonscription autonome et d'agent du pouvoir central dans le département. Mais, à côté du Préfet, on a établi un organisme nouveau, la Commission Départementale, composée de membres élus dans le sein du Conseil Général et ayant pour mission d'exercer sur l'administration préfectorale une surveillance permanente.

Quelles attributions allait-on confier à ce nouvel organe administratif ? Le projet primitif élaboré par la Commission de l'Assemblée nationale lui conférait des pouvoirs plus étendus que ceux qui lui ont été, en définitive, octroyés par la loi du 10 août 1871.

Ainsi le texte primitif de l'article 14 donnait à la Commission Départementale le droit de convoquer extraordinairement le Conseil Général. L'article 37 autorisait la Commission Départementale à statuer sans délégation du

Conseil Général, en cas d'urgence, sur les matières rentrant dans les attributions de ce conseil et sauf à lui en rendre compte.

Enfin le rapporteur de la loi, M. Waddington proposait d'attribuer à la Commission Départementale la tutelle des communes. « Une fois qu'on admet en thèse générale le gouvernement du pays par lui-même, déclarait-il, le contrôle d'un corps électif inférieur ne peut être exercé que par un autre corps électif d'un ordre supérieur » (1).

Mais un courant contraire se manifestait, chez un bon nombre de membres de l'Assemblée nationale qui craignaient d'exagérer la portée décentralisatrice de la loi nouvelle et d'affaiblir outre mesure le Préfet, représentant du pouvoir Central. Le Ministre de l'Intérieur insistait pour que, si l'on croyait opportun de créer une Commission Départementale, on ne lui attribuât pas le pouvoir de prendre des décisions; il suffisait d'après lui, de la cantonner dans un rôle purement consultatif. Il demandait, au surplus, qu'elle fut présidée par le Préfet. Enfin, en ce qui concerne le contrôle exercé sur les actes des administrations communales, le Ministre faisait observer que ce contrôle avait beaucoup moins pour but de suppléer au défaut de lumières des administrateurs locaux que de les empêcher de nuire aux intérêts généraux et de violer la loi, ce qui était proprement l'office du pouvoir central. Signalons encore, dans le même sens restrictif, un amendement de M. Target, appuyé par le Gouvernement, qui tendait à faire décider que les Commissions Départementales auraient pour mission exclusive de surveiller l'exécution des délibérations du Conseil Général et de donner des avis au Préfet sur la gestion des affaires du département. Cet amendement fut repoussé à la séance du 10 juillet 1871.

Malgré cette vive résistance d'une partie de l'Assemblée Nationale et du Ministre de l'Intérieur, le système pré-

(1) Aucoc. — (Conférences sur le Droit Administratif : tome I, pages 237 et 238).

senté par la Commission chargée de l'étude de la loi a prévalu sur les points principaux.

La Commission Départementale fut principalement chargée de contrôler l'action du Préfet dans la gestion des intérêts départementaux, de prendre des mesures de détail pour l'exécution des délibérations du Conseil Général. Mais il y a lieu de noter que la loi n'a pas renfermé l'institution nouvelle dans ce rôle d'organe du département. Dans le but de diminuer l'importance du représentant de l'autorité centrale, et aussi afin de fournir aux mandataires élus des populations les moyens de se former à la pratique des affaires publiques, elle a confié à la Commission Départementale un certain nombre d'attributions que le Préfet exerçait autrefois comme agent du gouvernement.

L'article 77 de la loi du 10 août 1871 a, en effet, réparti les attributions de la Commission Départementale en trois catégories :

En premier lieu, la Commission agit par délégation du Conseil Général; « elle règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil Général, dans la limite de la délégation qui lui est faite ».

En second lieu, la Commission a des fonctions de conseil et de surveillance; « elle donne son avis au Préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département ».

Enfin la Commission possède des pouvoirs que la loi lui attribue en propre; cette catégorie de fonctions est de beaucoup la plus importante. Qu'il nous suffise de dire, sans les énumérer, que la plupart de ces attributions, conférées ainsi à la Commission Départementale en tant qu'organe distinct et individualité propre, appartenaient jadis au Préfet. La décentralisation a consisté à transférer ces pouvoirs — du Préfet, agent nommé par le Gouvernement à la Commission, corps élu. Ce sont ordinairement des attributions d'intérêt départemental. Cependant, la loi militaire du 21 mars 1905 charge la Commission d'assigner aux Conseillers Gé-

néraux et aux Conseillers d'arrondissement, le canton pour lequel ils siègeront dans les conseils de révision ; cette attribution a un caractère d'intérêt général. Dans l'intérêt des communes, la Commission départementale est chargée d'effectuer, après avis des Conseillers Municipaux, les classements, redressements, déclassements des chemins vicinaux ordinaires (article 86) ; de même, elle est chargée de prendre, après avis du Conseil Municipal, les arrêtés de reconnaissance faisant des chemins ruraux des dépendances du domaine public (loi du 28 août 1881). Dans l'ordre des intérêts départementaux, les attributions de la Commission se rapportent principalement à des questions de finances, de travaux publics ou de représentation du département pour certains actes de la vie civile.

Nous avons dit plus haut que le fait de décentraliser a été, en l'espèce, constitué par l'attribution à la Commission Départementale qui procède de l'élection, de pouvoirs naguère attribués au Préfet nommé par le Gouvernement. La Commission Départementale est, en effet, élue chaque année par le Conseil Général, à la fin de la session d'août. Elle se compose de quatre à sept membres qui sont indéfiniment rééligibles.

En 1871, on avait craint qu'un président élu ne prit trop d'influence à côté du Préfet ; en conséquence, on avait décidé que la Commission serait présidée par le plus âgé de ses membres. Aussi, lorsque chaque année les Conseillers Généraux procédaient à la nomination de la Commission, ils ne manquaient pas de combiner leur choix de façon que telle personne fut désignée à la Présidence par son âge. La loi du 8 juillet 1899 a décidé que la Commission Départementale élirait à l'avenir son président et son secrétaire ; cette mesure accentue encore le caractère décentralisateur de la Commission Départementale.

DECENTRALISATION MUNICIPALE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

Nous avons vu qu'inaugurée sous la Monarchie de Juillet, continuée sous le Gouvernement de 1848, la décentralisa-

tion municipale subit une éclipse durant le Second Empire. Sans doute, celui-ci se fit libéral, à son déclin, et par la loi du 24 juillet 1867 élargit les pouvoirs des Conseils Municipaux. Mais les réformes nécessaires étaient loin d'être réalisées ; le Gouvernement de la République se montra immédiatement favorable aux idées locales. La loi du 5 avril 1884, — qui est encore, après certaines modifications, notre Code Municipal — consacre sur tous les points un important progrès.

Nous envisagerons successivement, au point de vue de la décentralisation : 1° les municipalités, c'est-à-dire les Maires et les Adjoints, agents chargés de l'action ; 2° les corps délibérants, c'est-à-dire les Conseils Municipaux.

LES MUNICIPALITES

Ce qui frappe d'abord, c'est l'élection des Maires et Adjoints par les Conseils Municipaux. Recruter les agents par un système électif, c'est les rendre indépendants du pouvoir central, c'est faire par excellence œuvre de décentralisation. Toutefois il convient de rechercher aussi quelles attributions et quels pouvoirs sont reconnus aux agents ainsi élus.

La question des Municipalités a toujours été délicate ; cela tient à la dualité qui se manifeste dans la personne du Maire. Avant tout, il représente la commune ; mais il est aussi le représentant du pouvoir central. Aussi s'explique-t-on que les gouvernements autoritaires aient voulu nommer eux-mêmes les Maires afin que les affaires communales soient gérées par des hommes de leur choix. Inversement un gouvernement démocratique remettra à un Maire élu le soin de représenter non seulement la commune, mais l'autorité centrale.

Trois systèmes de nomination des Municipalités ont été alternativement appliqués :

1° Libre choix du Gouvernement ; c'est la conception Centralisatrice ;

2° Choix du Gouvernement devant s'exercer obligatoirement parmi les conseillers élus; c'est une conception intermédiaire;

3° Election par les conseillers; c'est la décentralisation.

Nous avons déjà noté, au cours de notre étude, les étapes par lesquelles notre organisation administrative municipale a dû passer avant d'arriver à l'élection des Maires et des Adjoints par les Conseils Municipaux; récapitulons brièvement ces diverses vicissitudes.

Sous l'empire de la loi du 28 Pluviôse an VIII, les Maires et les Adjoints des grandes villes sont nommés par le Premier Consul; ils sont nommés par le Préfet dans les villes de moins de 5.000 habitants.

En 1831, la loi laisse à la nomination du roi les Maires et les Adjoints; mais le roi ne peut les choisir que parmi les Conseillers Municipaux, lesquels sont élus.

Restait à franchir une dernière étape : l'élection des Maires et des Adjoints par les Conseillers Municipaux. La loi du 3 juillet 1848 accorde aux Conseils Municipaux la nomination des Maires et Adjoints dans les communes de moins de 6.000 habitants. Mais le régime inauguré en 1852 marqua un recul des principes libéraux; l'article 57 de la Constitution rendit au Gouvernement la nomination des Maires et des Adjoints en l'autorisant à les choisir en dehors des Conseils Municipaux. Cette disposition fut supprimée dans la Constitution amendée du 21 mai 1870 et une loi du 22 juillet 1870 décida que les Maires et Adjoints nommés par l'Empereur ou par le Préfet seraient choisis dans le sein du Conseil Municipal.

Le 14 février 1871, l'Assemblée Nationale, malgré la gravité des circonstances, vota une loi qui réglait dans le sens le plus libéral l'organisation provisoire des Municipalités. Les Maires et les Adjoints devaient en principe être élus par les Conseillers Municipaux et parmi eux; toutefois, sur l'insistance de M. Thiers, l'Assemblée consentit à admettre une exception à cette règle pour les villes de

plus de 20.000 âmes et pour les chef-lieux de département et d'arrondissement. Dans ces villes la nomination des Maires et Adjointes devait être faite provisoirement par décret, mais ils devaient toujours être pris dans le Conseil Municipal. Ce fut seulement la loi du 28 mars 1882 qui étendit à toutes les communes le droit d'élire les Maires et les Adjointes et appela les Conseils Municipaux à procéder à cette élection dans les deux mois qui suivraient la promulgation.

Cette solution fut également celle de la loi municipale du 5 février 1884; en effet, dans son article 73, elle dispose que les Maires et les Adjointes sont élus par les membres du Conseil Municipal. La Chambre des Députés repoussa un amendement qui proposait de confier au Maire seul, élu par le Conseil, le droit de choisir ses adjoints et de leur déléguer ensuite sous sa surveillance et sa responsabilité, ses attributions légales.

L'élection des Maires par les Conseils Municipaux peut paraître présenter un certain danger. Il ne saurait être mis en doute qu'un Maire choisi dans les partis extrêmes de l'opposition représente mal le gouvernement avec lequel ses amis sont en conflit. Or le Maire ne représente pas seulement la commune envisagée comme circonscription autonome, mais aussi le pouvoir central. N'est-il pas dès lors à craindre qu'il fasse mal la police contre les personnes de son parti ?

En vérité, cet inconvénient est beaucoup plus apparent que réel, par suite de la substitution possible du Préfet au Maire. Toutes les fois que le Maire refuse de faire un acte spécialement prescrit par la loi, le Préfet peut se substituer à lui pour y procéder d'office (article 85) ; il importe de remarquer cette innovation de la loi de 1884. La loi de 1837 classant la police municipale au nom des fonctions exercées par le Maire comme agent des intérêts communaux, on en devrait déduire que le Préfet ne pouvait en aucun cas substituer son action à celle du Maire pour l'exercice de cette fonction. Cependant la question avait été controversée; la jurisprudence et la grande majorité des auteurs s'étaient

prononcés pour l'impossibilité de la substitution du Préfet au Maire dans l'exercice de la police municipale. Mais la loi de 1884 en édictant la disposition reproduite plus haut a restreint les pouvoirs des Maires; cette restriction, suivant M. Ducrocq, est « le rachat de l'élection des Maires par les Conseils Municipaux » (1).

La loi de 1837, conformément à la pensée de l'Assemblée Constituante, considérait les fonctions de police comme propres au pouvoir municipal et, par suite, plaçait le Maire, à cet égard, non pas sous l'autorité, mais sous la surveillance de l'administration supérieure. Cette solution ne présentait aucun inconvénient à une époque où les Maires étaient nommés par le pouvoir Central. Mais lorsque les Maires furent recrutés à l'élection, on proposa de placer les attributions de police au nombre des fonctions qu'il exerce comme agent du pouvoir Central.

Allait-on en adoptant cette manière de voir, alors qu'on décentralisait en faisant élire les Maires, centraliser du même coup en subordonnant plus étroitement au pouvoir Central l'action de ces officiers municipaux ? On trouva finalement une solution transactionnelle qui, tout en laissant le Maire exercer la police municipale sous la simple surveillance de l'autorité supérieure, conférait au Préfet, en cas de négligence du Maire et après sa mise en demeure, le droit de prendre à sa place les mesures de police opportunes. C'est ce système qui fut consacré par la loi de 1884 (articles 90, 91 et 99); il n'en est pas moins vrai que ce pouvoir du Préfet apporte une restriction à la puissance du Maire, et constitue la contre-partie de son élection par le Conseil Municipal (2).

(1) Ducrocq. — (Cours de Droit administratif, 7^e édition, tome I, page 353).

(2) Article 99 : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du Préfet de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le Préfet à l'égard

LES CONSEILS MUNICIPAUX

Notre grande loi municipale a augmenté l'indépendance du corps délibérant de la commune en élargissant ses pouvoirs d'une manière sensible.

Avant la loi de 1884, les décisions des Conseils Municipaux se divisaient en délibérations ordinaires et délibérations réglementaires. Les premières n'étaient valables qu'après approbation préfectorale; elles formaient le droit commun. Les délibérations réglementaires, qui étaient l'exception, étaient valables par elles-mêmes, sous réserve du droit d'annulation pendant un délai de trente jours. Cette annulation pouvait être prononcée d'office pour violation de la loi et, en outre, pour cause d'opportunité sur la réclamation de toute partie intéressée. Tel était le régime établi par la loi du 18 juillet 1837. Le progrès, apporté sous l'Empire libéral par la loi du 24 juillet 1867, était assez illusoire; en effet, si le Conseil Municipal voyait s'allonger la liste des cas où il pourrait prendre des décisions réglementaires, le législateur exigeait, par contre, pour que les délibérations aient ce caractère, qu'il y eut accord entre le Conseil et le Maire. Or, nous l'avons déjà vu, le Maire était alors nommé par le Gouvernement; de plus, à cette époque, le Conseil devait parfois s'adjoindre, pour délibérer, les contribuables les plus imposés de la commune. Cette dernière exigence fut supprimée en 1882; quant au régime de 1867, il demeurait tout à fait insuffisant.

Quelle fut l'œuvre de notre grande loi municipale ?

Dans le régime établi par la loi du 5 février 1884, les délibérations réglementaires constituent le droit commun; les délibérations soumises à approbation sont maintenant exceptionnelles. En outre, les délibérations réglementaires ne sont plus annulables que pour des causes déterminées par la loi et non, comme antérieurement, pour cause d'opportunité.

d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. »

Et d'abord les délibérations réglementaires deviennent la règle; les décisions des Conseils Municipaux sont, en principe, exécutoires par elles-mêmes; elles ne sont plus soumises à la nécessité d'une approbation de l'autorité. Le paragraphe 1^{er} de l'article 61 de notre loi municipale formule, en effet, ce principe général : « Le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Quant à l'approbation de l'autorité supérieure, elle n'est plus exigée que lorsqu'un texte formel impose cette condition. L'article 68 prévoit treize cas dans lesquels la délibération ne sera exécutoire qu'après avoir été approuvée. Les affaires pour lesquelles la tutelle administrative est ainsi plus étroite se réfèrent principalement à la gestion financière (budget communal, crédits supplémentaires, emprunts, centimes additionnels, création d'octroi), aux modifications importantes dans la composition ou dans l'affectation du patrimoine communal (baux à longue durée, ventes, transactions, changements d'affectation d'immeubles employés à des services publics), à l'aménagement de la voirie (classement des voies publiques, confection des plans d'alignement, création et suppression des rues et places), enfin à l'établissement des foires et marchés. Généralement l'approbation doit émaner du Préfet; parfois c'est au Conseil Général ou à la Commission Départementale ou même au chef de l'Etat ou au pouvoir législatif qu'il appartient de la donner.

Mais la règle est que les délibérations des Conseils Municipaux sont exécutoires par elles-mêmes; c'est là le réel progrès décentralisateur de la loi de 1884.

Dire que les délibérations du Conseil Municipal sont exécutoires par elles-mêmes, ce n'est pas d'ailleurs affirmer qu'elles sont inattaquables. Affranchies de la nécessité d'une approbation, elles restent soumises au contrôle de l'autorité; ici encore, la loi de 1884 a décentralisé en soustrayant à l'arbitraire de l'autorité la question de l'annulation. Les délibérations ne sont plus annulables pour cause d'opportunité, mais seulement pour des motifs déterminés par

la loi. Les motifs pour lesquels l'annulation des délibérations réglementaires peut être prononcée ou réclamée sont de deux sortes : il y a nullité de plein droit, s'il y a eu violation de la loi ou d'un règlement, si le conseil est sorti de ses attributions, si ses séances ont été irrégulières (article 63); il y a simplement annulation possible si un conseiller a pris part à une délibération alors qu'il était intéressé dans la question à résoudre.

La nullité et l'annulation sont prononcées par le Préfet en Conseil de Préfecture (1).

— Telles sont les deux grandes lois décentralisatrices, votées par la troisième République; sans doute, à l'heure actuelle, elles ne sauraient donner satisfaction aux nouvelles tendances libérales. Les mesures plus hardies sont nécessaires pour briser définitivement le cadre de Pluviôse an VIII; mais il serait injuste de ne pas reconnaître la portée des réformes des législateurs républicains de 1871 et de 1884.

Les Mesures décentralisatrices depuis 1884

Un décret du 16 février 1895 institua une Commission extra-Parlementaire, dite de décentralisation; le rapport de M. Alapetite, alors Préfet du Palais, résuma les travaux.

En matière départementale, la Commission proposait de relever de 12 à 20 le nombre de centimes extraordinaires que les départements peuvent s'imposer sans autorisation et d'élever de 15 à 30 ans, c'est-à-dire à un délai qui est rarement dépassé dans la pratique, la durée de remboursement des emprunts que les départements ont la liberté de contracter.

(1) « Pour que le contrôle de l'autorité soit facilement exercé, la loi prescrit qu'une expédition de toute délibération sera adressée dans la huitaine par le Maire au Sous-Préfet, lequel en délivre récépissé. Ce récépissé fixe le point de départ d'un délai d'un mois après lequel la délibération deviendra exécutoire. Jusque-là ou jusqu'à ce que le Préfet déclare qu'il ne s'oppose pas à l'exécution, ce qu'il peut faire au bout de quinze jours s'il n'y a pas eu de réclamations, l'exécution de la délibération est suspendue. » (Articles 62 et 68 dernier alinéa).

« Par cette double réforme, disait le rapporteur, nous affranchissons en réalité de la tutelle financière de l'Etat les départements les moins imposés et nous donnons aux autres la libre disposition des ressources nécessaires pour la moyenne normale de leurs besoins. Nous faisons disparaître de l'ordre du jour des Chambres cette innombrable quantité de projets de loi d'intérêt local ayant pour objet d'autoriser les départements à pourvoir à ces dépenses qui sont en réalité des dépenses ordinaires, annuelles et même obligatoires, comme celles de l'assistance médicale gratuite » (1). Le Parlement ne devait donc plus être saisi que des dépenses départementales ayant vraiment un caractère extraordinaire.

Le projet était plus riche d'innovations en matière communale. D'abord il relevait la compétence financière des Conseils Municipaux; il leur donnait ; le droit de voter 10 centimes extraordinaires pendant dix ans au lieu de cinq centimes pendant cinq ans, sans autorisation; le droit de voter sans autorisation dix centimes pour insuffisance de revenus. « Par là nous rendons maîtresses de leur budget les communes en très grand nombre qui n'auront pas dépassé cette double limite. En matière communale comme en matière départementale, nous réduisons l'intervention de l'Etat aux cas où il y a vraiment à prévenir une progression excessive des charges publiques et de l'appel fait aux contribuables par les pouvoirs locaux ».

D'autre part, le projet accordait aux Conseils Municipaux le droit de régler jusqu'à 1.000 francs le mode d'exécution des travaux et fournitures; il leur reconnaissait aussi un pouvoir de décision sur de nouvelles catégories d'affaires. L'autorisation cessait d'être nécessaire pour plaider. Tandis que le pouvoir propre des Conseils Municipaux était ainsi augmenté, on supprimait les lois d'intérêt local s'appliquant à la tutelle des communes et on le remplaçait par des décrets en Conseil d'Etat. Le droit de nomination à cer-

(1) Journal officiel du 20 août 1896.

taines fonctions (personnel des prisons, officiers de sapeurs-pompiers) était transféré du Gouvernement au Préfet. On relevait de 20 à 30 centimes le maximum des impositions extraordinaires à déterminer dans chaque département par le Conseil Général; au-delà de cette limite, le vote des Conseils Municipaux devait être approuvé par le pouvoir central. Le Préfet avait compétence pour autoriser dans tous les cas, au-dessus de 10 centimes, l'imposition pour insuffisance de revenus; pour approuver les marchés dans les villes dont le revenu est de 3 millions; pour statuer en conseil de préfecture sur certaines affaires telles que l'organisation des caisses communales, les créations d'adjoints spéciaux.

En somme, l'œuvre de la Commission était peu hardie; il ne pouvait guère en être autrement, car « elle était en majorité composée de fonctionnaires dont l'importance aurait suffi à intimider les partisans de réformes quelque peu radicales, s'il s'en fut trouvé parmi les commissaires » (1). Un certain nombre des mesures qu'elle proposait avaient d'ailleurs un caractère de déconcentration plutôt que de décentralisation. C'est, du reste, à l'instigation de cette Commission qu'ont été votées les deux lois du 12 juillet 1898 et du 6 décembre 1897 sur lesquelles nous devons dire quelques mots.

La loi du 12 juillet 1898 modifie l'article 40 de la loi du 10 août 1871 relativement aux pouvoirs des Conseils Généraux en matière d'emprunts. Les Conseils Généraux purent désormais prendre des délibérations définitives sur les emprunts à contracter, pourvu qu'ils soient remboursables en trente ans au plus, sur les ressources ordinaires et extraordinaires.

La loi du 6 décembre 1897 a pour titre : « Loi relative à diverses mesures de décentralisation ». Mais ce mot est encore pris ici dans un sens inexact et aucune des dispositions de la loi en question ne justifie son intitulé. A la

(1) H. Berthélemy. — (Traité Dr. Adm., p. 92).

vérité, on remarque bien une simplification de certaines règles administratives, une faible extension des pouvoirs des Préfets, l'attribution de quelques pouvoirs de décision aux directeurs des domaines; mais ce sont là des mesures de déconcentration.

Nous avons déjà noté, en étudiant l'institution de la Commission Départementale, la loi du 8 juillet 1899. Rappelons qu'aux termes de la loi de 1871, le président de la Commission était le plus âgé de ses membres; on craignait à cette époque qu'un président élu ne prit trop d'influence auprès du Préfet. D'ailleurs les Conseillers Généraux, procédant à l'élection de la Commission Départementale, combinaient leur choix de telle sorte qu'une personne déterminée fut désignée par son âge à la présidence. La loi de 1899 a décidé que la Commission aurait un président élu. Sous une apparence modeste, cette innovation est cependant d'un assez grand intérêt pour qu'elle mérite d'être soulignée.

— En matière communale, la décentralisation dans la période que nous envisageons a fait plus de progrès.

A mesure que la vie communale se développe, elle exige plus de rapidité et de simplicité dans l'expédition des affaires, une plus grande initiative chez les représentants de la commune. Les habitudes de libre discussion qui se répandent partout dans les sociétés démocratiques, les progrès réalisés dans l'éducation générale du pays inclinent à donner aux assemblées locales plus de pouvoirs et plus de responsabilité.

La loi de 1884 avait augmenté la part d'indépendance et d'action des Conseils Municipaux; l'usage qu'ils firent de leurs nouvelles prérogatives fit apparaître l'opportunité de les étendre encore. De plus en plus, on s'aperçoit que la tutelle, loin d'être une protection pour les communes, n'est plus qu'une entrave — et qu'il convient de la relâcher.

Aussi bien la commune a-t-elle une vie plus active que le département. Celui-ci est avant tout une circonscription

géographique de l'administration nationale; la commune, au contraire, présente de l'importance sous son aspect de collectivité autonome.

Nous avons vu la faveur que le gouvernement de la troisième République a tout de suite montrée pour les libertés municipales; depuis 1884, un certain nombre de lois ont consacré des mesures de décentralisation qui valent d'être indiquées.

Sans nous astreindre à un ordre chronologique, nous ferons d'abord une brève analyse de la loi du 22 mars 1890 sur les Syndicats de communes. Cette loi se présente à nous comme la part faite à une théorie éminemment décentralisatrice qui ferait du canton la base de l'organisme administratif à venir.

Plusieurs communes peuvent avoir des intérêts communs; la loi du 5 avril 1884 avait cherché à faire face à cette éventualité par deux ordres de dispositions. Les articles 116 à 119 autorisèrent la réunion de conférences intercommunales; celles-ci répondent aux conférences interdépartementales organisées par la loi du 10 août 1871. D'autre part les articles 161 à 163 de la loi municipale prescrivent les mesures d'administration qui seront appliquées aux biens et aux droits indivis entre plusieurs communes. Ces mesures ont paru insuffisantes, et, dans le but de remédier par l'association à l'impuissance des communes trop petites, la loi du 22 mars 1890 a ajouté à la loi municipale un titre 8 ayant pour objet les Syndicats de communes. Lorsque les Conseils Municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, la création d'un Syndicat de communes peut être autorisée par décret en Conseil d'Etat. Un décret simple suffit pour autoriser des communes nouvelles à adhérer à un Syndicat déjà constitué. Ces Syndicats sont des établissements publics investis de la personnalité civile; leur administration est confiée à un Comité qui tient chaque année deux sessions ordinaires et

peut, de plus, être convoqué extraordinairement. Le Comité exerce, à l'égard des établissements intercommunaux, les droits appartenant aux Conseils Municipaux à l'égard des établissements communaux similaires.

Cette loi a reçu diverses applications; nous citerons le décret du 23 août 1892 autorisant la constitution d'un Syndicat entre des communes des Bouches-du-Rhône pour la création d'un canal d'irrigation, le décret du 25 avril 1895 réunissant en Syndicat les communes du canton de Villers-sexel et autorisant dans ladite ville la création d'un hospice intercommunal.

Plaçons-nous maintenant sur un autre terrain : celui des libéralités qui peuvent être faites à une commune. Dans quelles conditions celles-ci peuvent-elles être acceptées ?

D'après l'article 3 de la loi de 1884, l'acceptation des dons et legs faits à la commune était soumise à approbation dans deux cas : soit lorsque ces libéralités donnaient lieu à des réclamations des familles, soit lorsqu'elles étaient affectées de charges ou conditions. En cas de réclamation par les familles, l'autorisation ne pouvait être accordée que par décret rendu en Conseil d'Etat; dans l'hypothèse de libéralités avec charges ou conditions, il suffisait d'un arrêté du Préfet pris en Conseil de Préfecture.

La loi du 4 février 1901, relative à la tutelle administrative en matière de dons et legs, permet au Conseil Municipal de statuer définitivement sur l'acceptation de dons et legs grevés de charges ou conditions. Seule, reste soumise à l'approbation de l'autorité supérieure l'acceptation des libéralités qui donnent lieu à des réclamations des familles.

L'année suivante, la loi du 7 avril 1902 amenda dans un sens libéral, en matière financière, la loi de 1884. Notamment elle fit rentrer dans le maximum fixé annuellement par le Conseil Général les centimes pour insuffisance de revenus et elle donna au Conseil Municipal un pouvoir souverain de voter cette catégorie de centimes, et les centimes extraordinaires dans la limite fixée par le Conseil Général. Acquéran le droit de voter les centimes additionnels pour

une durée de trente ans, les Conseils Municipaux acquièrent parallèlement le droit de voter des emprunts remboursables sur ces impositions. Pour ce qui est des impositions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le Conseil Général — et des emprunts remboursables sur ces impositions — le Conseil Municipal les vote, sauf approbation du Préfet, pourvu que l'amortissement n'ait pas une durée inférieure à trente ans (article 142). La compétence du Préfet est en l'espèce substituée à celle du pouvoir exécutif. Sous le régime de l'ancien article 143 un décret en Conseil d'Etat intervenait pour les impositions qui dépassaient le maximum fixé par le Conseil Général. Aujourd'hui un simple décret du Préfet suffit; cette mesure de déconcentration nous semble indiquer une tendance vers la suppression de l'autorisation préfectorale.

Citons encore la loi du 29 décembre 1897 permettant de créer des taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons dites hygiéniques. Aux termes de cette loi, les communes sont autorisées à supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et à les remplacer par des taxes indiquées à l'article 4, sous la seule réserve de l'approbation préfectorale. Sans doute le Conseil Municipal ne prend pas en cette matière de délibération réglementaire; mais ses attributions reçoivent, de ce chef, un certain élargissement.

La commune est une personne morale; elle a un patrimoine, elle peut être créancière, débitrice; elle peut donc ester en justice soit comme demanderesse, soit comme défenderesse. Or c'est en cette matière que la tutelle de l'Administration se faisait surtout pesante pour les communes.

Aux termes de la loi de 1884, les communes devaient demander au Conseil de Préfecture l'autorisation de plaider. En fait, les Conseils de Préfecture se montraient très rigoureux dans l'octroi des autorisations. Mais, parmi les décisions refusant ces autorisations, ne s'en rencontrait-il pas qui étaient la conséquence soit d'un parti pris, soit d'une erreur de droit, soit d'une appréciation inexacte des

faits ? Sans doute, un recours au Conseil d'Etat était ouvert contre les arrêtés du Conseil de Préfecture ; mais il en résultait un nouveau retard. Lorsque la commune était défenderesse, le refus d'autorisation était particulièrement grave, parce qu'il créait contre elle un préjugé fâcheux. D'ailleurs, parmi les actions qui, d'après la loi de 1884, étaient affranchies de l'autorisation préalable, figuraient celles qui devaient être portées devant les juridictions administratives. Or les instances de cette nature engagent souvent des intérêts considérables ; la loi aboutissait ainsi à une singulière inconséquence.

La commission extra-Parlementaire de 1895 avait conclu à la suppression de l'autorisation de plaider. Un projet de loi émanant de M. Barthou, ministre de l'Intérieur, le 27 octobre 1896, consacrait cette suppression. Une nouvelle proposition, faite le 5 novembre 1903 par M. Bienvenu-Martin, aboutit à la loi du 8 janvier 1905.

Cette loi accorde aux communes la liberté de plaider. Le Conseil Municipal délibère « sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune ou d'une section de commune ». (article 1). Le Conseil de Préfecture n'a pas à intervenir et le Maire a seul qualité, en vertu de la délibération prise, pour représenter la commune ou la section de commune devant la juridiction que de droit (article 2) ; c'est une modification complète des anciens articles 121 et 122 dans le sens d'une excellente décentralisation.

La nécessité de l'autorisation préalable n'est maintenue que pour le contribuable qui veut exercer, ainsi que la loi lui en donne le droit, à ses risques et périls, une action qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci a refusé ou négligé d'exercer.

Signalons enfin, comme se rattachant aux progrès de la décentralisation des communes, la loi du 8 juillet 1908 sur la démission, la suspension et la révocation des Maires et des Adjoints. Sous l'empire de la loi de 1884, le Maire devait rester en fonctions et demeurer responsable des services municipaux jusqu'à ce que sa démission, adressée au

sous-Préfet, ait été effectivement acceptée. D'après la loi de 1908, au contraire, les démissions des Maires et Adjoints deviennent définitives, à défaut d'acceptation, dès qu'elles ont été renouvelées, à un mois d'intervalle, par lettre recommandée. La révocation des Maires et Adjoints peut être prononcée par décret; quant à leur suspension, elle peut être prononcée pour trois mois par le Ministre — pour un mois, par le Préfet. Le progrès de la loi de 1908 consiste en ce que cette suspension ne peut avoir lieu sans que le Maire ait été préalablement entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés. D'ailleurs, les décrets de révocation et les arrêtés de suspension ne sont pas des actes discrétionnaires; ils doivent être motivés et peuvent être attaqués pour excès de pouvoir.

Recul législatif des principes libéraux depuis 1884

Ainsi donc la décentralisation a progressé sous la 3^e République, d'une manière sûre et par étapes; il est regrettable pourtant qu'en ce qui concerne notamment l'assistance, l'hygiène, l'enseignement ou la police, on ait pu constater un recul des principes libéraux.

C'est qu'il faut, en effet, reconnaître que les pouvoirs locaux sont par incompétence, apathie ou mauvais vouloir, impuissants à gérer certains services.

En matière d'assistance publique, les autorités décentralisées pouvaient jadis, agir à leur guise; on vivait sous un régime de large décentralisation. « On pouvait pourvoir aux besoins des indigents au gré des assemblées locales et il advint que trop souvent on s'y prit mal ou que l'on ne put rien » (1). Fallait-il continuer à s'en remettre aux bonnes volontés des élus départementaux ou municipaux? Le Gouvernement estima nécessaire l'adoption d'une nouvelle

(1) H. Berthélemy (Préface de). — *Traité théorique et pratique d'Assistance Publique* par Derouin, Gory et Worms, 3^e éd., tome I, p. XIX.)

méthode : l'Administration de l'Assistance Publique cessa d'être locale pour devenir nationale. C'est en ce sens que M. Berthélemy écrivait à juste titre : « La solidarité comme principe, le droit au secours comme but, la *nationalisation* comme méthode, voilà les traits essentiels du régime moderne de l'assistance » (1).

La Direction de l'Assistance Publique, créée en 1886 au Ministère de l'Intérieur et le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique institué 2 ans après (14 avril 1888) sont les deux organismes qui nationalisèrent l'Assistance Publique. Ils mirent fin à cette décentralisation libérale, mais trop propice au système de la stagnation ; toutes les institutions d'Assistance Publique furent centralisées. L'initiative régionale fit place à l'impulsion venue du centre. Des lois (2) furent votées, des services d'assistance furent créés. Les départements n'eurent pas le choix : il fallut se conformer à ces prescriptions uniformes pour toute la France ; il fallut en outre payer la part contributive fixée par l'Etat.

Voilà bien le recul des principes libéraux ! Nous sommes obligés de reconnaître la légitimité de ce procédé en présence du mauvais vouloir de nombreuses autorités locales, qui s'opposaient au régime d'assistance intégrale. Mais, maintenant que l'Assistance Publique est solidement organisée en France, ne paraît-il pas opportun de desserrer l'écrou centralisateur ? Ne pourrait-on pas laisser quelque latitude aux Conseils Municipaux dans l'institution des services que la loi leur impose ? Sans revenir au système antérieur de décentralisation complète, nous croyons qu'il serait bienfaisant d'atténuer par des retouches d'espèces et de lieu cette réglementation uniforme et un peu brutale.

Deux lois que nous avons déjà étudiées ont restreint légèrement les prérogatives du pouvoir central. En effet, la loi

(1) Berthélemy. — (Op. cit., p. 3).

(2) Loi du 15 juillet 1893 : Service obligatoire d'assistance médicale gratuite. — Loi du 14 juillet 1905 : Assistance en faveur des vieillards, des incurables, des infirmes. — Loi du 27 juin 1904 : Service des enfants assistés.

du 4 février 1901 (Dons et legs), celle du 8 janvier 1905 (Autorisation de plaider), en même temps qu'elles atténuent la rigueur de la tutelle administrative sur ces matières, accordent un accroissement d'influence au Conseil Municipal sur les établissements communaux autonomes. Dans certains cas, en matière de dons et legs, — et dans tous les cas, en matière d'actions judiciaires, — un avis du Conseil Municipal, conforme à la délibération de la commission administrative dispense l'établissement, intéressé de toute autorisation. Il est à désirer que de semblables mesures législatives se reproduisent afin d'assurer aux conseils locaux ou régionaux plus d'indépendance et plus de pouvoir.

— En ce qui concerne l'hygiène (1), nous constatons aussi avec regret que la loi du 15 février 1902 porte une atteinte sérieuse aux franchises municipales. Selon le droit commun, les Maires ont un pouvoir réglementaire facultatif.

La loi du 15 février 1902 modifie cette latitude et oblige le Maire à édicter un règlement sanitaire. En outre, ce règlement doit être pris avec le concours du Conseil Municipal et approuvé par le Préfet après avis du Conseil d'hygiène. La contrainte s'affirme en ce que, à défaut de règlement sanitaire pris par le Maire, le Préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène, par arrêté, impose d'office à la commune un règlement sanitaire.

— De même en ce qui concerne les logements insalubres, la législation ancienne (13 avril 1850) permettait aux conseillers municipaux d'instituer des commissions spéciales, ayant pour rôle, d'enquêter sur les cas d'insalubrité signalés à la mairie. La loi de 1902 ordonne la formation de commissions sanitaires; ce ne sont plus des rouages facultatifs, au gré du Conseil Municipal; désormais ce sont des organes dont l'existence est rendue obligatoire par l'article 20.

Il ne faut pas toujours s'opposer systématiquement à la

(1) H. Berthélemy. — (Tr. Elém. Dr. Adm., p. 348, ssq.).

centralisation; quand les autorités locales négligent l'accomplissement de fonctions dont l'inexécution peut être néfaste à l'intérêt général, le pouvoir central ne saurait être blâmé d'intervenir énergiquement et nous nous résignons à cette intervention centralisatrice nécessaire.

— En matière commerciale, nous avons aussi à regretter une extension de l'influence gouvernementale au détriment des pouvoirs locaux.

Il serait injuste de ne pas reconnaître le caractère libéral des mesures administratives édictées par la loi du 5 janvier 1912 concernant l'autonomie des ports. Mais, outre que la place donnée, par cette loi, dans les Conseils d'Administration des ports de commerce aux armateurs et aux négociants payant des taxes qui alimentent le budget est trop étroite, il ne nous paraît pas que les dispositions législatives réalisent une autonomie véritable, susceptible d'annihiler les effets de ce régime centralisateur qu'on ne cesse d'appliquer aux ports de commerce et qui est l'une des causes de la décadence de notre marine marchande (1).

Croit-on que ces modestes réformes administratives suffiront à relever nos ports ? Le gouvernement pense-t-il être libéré, par l'offre d'une Charte, du souci de la prospérité de nos ports de commerce ? Le remède est insuffisant ; ce qu'il faut, ce sont des crédits. Mais le pouvoir central, lié par des nécessités politiques, éparpille les subventions ; une fois de plus, la politique gâte tous les rouages. Le personnage des « Fâcheux » qui voulait

« En fameux ports de mer couvrir toutes nos côtes ».

semble avoir inspiré nos politiciens. L'aménagement de nombreux ports d'importance secondaire (Bayonne, Calais, Cette, Boulogne, Dieppe) frustre les grands ports de commerce (Marseille, Le Havre, Dunkerque, Bordeaux, Saint-Nazaire) des crédits indispensables pour les mettre à la

(1) H. Berthélemy. — (Op. cit. p. 699 et ssq.).

hauteur des besoins de la navigation moderne. Et on lit avec stupeur dans les documents parlementaires : « Depuis 10 ans, au Havre, on a dû sans cesse refuser des places fixes à quai à des compagnies de navigation désireuses d'installer des lignes régulières. Certaines entreprises américaines ont dû renoncer à créer un vaste dépôt de charbon faute de place pour les grands steamers ». Pendant le premier semestre de l'année 1909 sur 383 navires destinés aux appointements de Queyries (Gironde), 44 seulement ont pu être placés à leur arrivée; 71 ont dû renoncer, faute de place (1).

Tel est l'effet de cette centralisation qui ne cesse de s'accroître proportionnellement aux surenchères politiques auxquelles elle permet de donner satisfaction. Qui ne voit que si les formalités administratives étaient abolies, s'il ne fallait pas s'adresser à plusieurs Ministres, si au lieu de drainer tout l'or de nos provinces dans les caisses du pouvoir central on laissait aux régions une partie de leurs impôts directs, des réformes sérieuses, telles que le creusement de nombreux bassins, pourraient être entreprises et réalisées avec succès ?

Ainsi que nous venons de le voir, — et nous pourrions insister encore en montrant la même évolution en matière d'enseignement primaire (2), en matière de police (3), — le bilan législatif de la période actuelle accuse une diminution réelle des libertés locales. A part les lois de 1871 et de 1884, toutes les autres dispositions législatives concernant la décentralisation sont des réformes superficielles. Il semble que le Parlement ait voulu déguiser sous ce voile de libéralisme

(1) Berthélemy. — (Op. cit. p. 700).

(2) Loi du 9 août 1879 (Ecoles Normales Supérieures) ; loi du 19 juillet 1889 (art. 3 et 23) modifiée par la loi du 29 juin 1899 sur les dépenses de l'instruction primaire.

(3) Cette restriction d'une liberté municipale ancienne s'affirme par le décret du 20 mars 1906 qui a fait passer des Préfets au chef de l'Etat la nomination de tous les commissaires de police ; par le décret du 30 décembre 1907 (brigades mobiles nationales) ; par la loi du 30 août 1908 (Marseille).

des manœuvres nettement centralisatrices. « Il est théoriquement intéressant que la Commission Départementale puisse élire son président, que le Conseil Général détermine librement la date de ses sessions... qu'une commune soit maîtresse d'accepter une libéralité ou encore de soutenir un procès ». Mais ce qui est bien autrement important, c'est la vie courante des localités; or « par toutes les charges nouvelles qui ont résulté des réformes démocratiques l'action quotidienne des autorités locales semble plus étroitement qu'en 1884 enchevêtrée avec l'action administrative » (1).

Sans doute l'Etat a réalisé un programme de réformes démocratiques qui n'est pas sans grandeur ; l'organisation de l'enseignement primaire gratuit, de l'hygiène, de l'assistance sont le témoignage de la solidarité intellectuelle, morale et matérielle qui doit animer tout gouvernement démocratique. Mais l'accomplissement de ces réformes n'en a pas moins diminué « la faculté de s'abstenir » (2) des communes, leur a enlevé les attributions qu'elles avaient été incapables d'exercer et leur a imposé comme rançon une charge budgétaire énorme. Il y a donc lieu de conclure qu'à la veille de la guerre, la décentralisation avait subi un recul législatif en raison de l'extension des tendances socialistes et sociales.

(1) J. Barthélemy. — (Op. cit. Rapport 1910, p. 9).

(2) J. Barthélemy — (Op. cit. Rapport 1910, p. 8).

DEMAIN

DEMAIN

En étudiant les doctrines du jour où se trouve partiellement la substance de « demain », en analysant les projets de loi récents nous serons frappés de cette antinomie : d'une part, le courant que nous venons d'étudier, réaction centralisatrice en harmonie avec les tendances sociales et socialistes dont l'aboutissant, le « Tout à l'Etat » est l'effacement des autorités locales devant le pouvoir central, seul bon exploitant ; d'autre part, un courant d'idées libérales, un regain d'opinions décentralisatrices et une éclosion de régions économiques naturelles.

Nous essaierons ensuite de dégager de ces tendances contraires qui semblent opposer la justice à la liberté, une opinion intermédiaire fusionnant ces courants en une harmonie économique ; nous terminerons enfin notre étude en exposant, à grands traits, ce que devrait être, au triple point de vue politique, économique et administratif, la réorganisation de la France nouvelle.

DOCTRINES

Nous étudierons successivement, en intervertissant parfois l'ordre chronologique de leur publication, les ouvrages où des hommes éminents ont le mieux reflété, selon nous, les aspirations libérales de l'heure présente.

« La Décentralisation », par M. E. de MARCÈRE

Dans son ouvrage paru en 1895 sous ce titre « La Décentralisation », M. E. de Marcère a voulu refaire en entier la loi du 5 avril 1884, dont son père avait été rapporteur.

L'auteur, dès les premières lignes, nous indique le but poursuivi. « L'idée dominante de ce travail a été d'isoler la commune, de la laisser autant que possible libre de ses actes, d'en faire une personnalité morale bien distincte, représentant des intérêts qui ne se confondent pas avec d'autres, pour ne citer que ceux du département et de l'Etat. Aussi ne conserve-t-on que la tutelle directe de l'Etat, représenté par les Agents du pouvoir exécutif parce qu'il importe, surtout si on augmente les libertés communales, d'éviter que cet accroissement d'indépendance ne dégénère en anarchie et en licence » (1). Il donne le droit de nomination des agents de la police municipale au pouvoir central pour ce motif que la police est plus une attribution de l'Etat que de la commune. Cette disposition peut sembler en contradiction avec le projet de décentralisation annoncé ; il n'en est rien : ainsi que nous allons le voir, M. de Marcère étend largement les franchises municipales et dans ces conditions, n'est-ce pas décentraliser que d'augmenter les libertés communales en fortifiant du même coup la sûreté du pouvoir central ?

L'auteur combat avec énergie la tutelle administrative des Conseils Généraux et d'Arrondissement (2), en dehors, bien entendu, des affaires où il y a un intérêt régional en jeu. Mais « il ne faudrait pas, sous le prétexte d'augmenter les attributions d'une assemblée spécialement chargée des intérêts départementaux, en profiter pour mettre la commune sous sa dépendance et substituer cette tutelle nouvelle d'un corps

(1) De Marcère. — (La Décentralisation, p. 5).

(2) De Marcère. — (Op. cit., p. 6. « ... Le Conseil d'arrondissement dont les attributions sont aujourd'hui si peu étendues qu'on pourrait bien le supprimer... »

délibérant à celle du pouvoir exécutif » (1). Cette opinion ne nous paraît pas à l'abri de critiques : s'il est vrai de dire qu'il y ait « déconcentration dans le fait de transférer à un conseil local des attributions conférées à un fonctionnaire local », (2) n'est-ce pas déconcentrer que soumettre la commune au contrôle du Conseil Général ? Ce serait un progrès, car la déconcentration apparaît le plus souvent comme l'étape intermédiaire, souvent utile vers la décentralisation.

M. de Marcère supprime le Conseil de Préfecture ; cet organe se trouve, en effet, beaucoup trop sous la dépendance du Préfet et nous acceptons très bien sa suppression, d'autant que la tutelle administrative est maintenue. Sur ce dernier point, toute faiblesse aurait des conséquences désastreuses : l'administration des communes se traduit par des dépenses ; ces dépenses sont couvertes par des impôts. Or, une création d'impôts amène obligatoirement une diminution au détriment de l'Etat — dans la capacité contributive des habitants de la commune. Sous peine de faire passer la souveraineté des mains de l'Etat dans celles de la commune, on ne peut pas renoncer au contrôle financier.

Ces réserves faites, nous sommes partisan, comme M. de Marcère, d'une augmentation des pouvoirs des Conseils Municipaux en ce qui touche le vote des centimes additionnels dont le produit serait affecté à des dépenses ordinaires ou extraordinaires d'utilité communale ou, en cas d'insuffisance de revenus, à condition que la durée n'excédât pas 5 ans. Ces délibérations seraient exécutoires dans la limite de 20 centimes qui était à cette époque le chiffre fixé par la loi de finances ; au-dessus de cette limite, l'autorisation du Préfet serait nécessaire.

Une plus grande latitude dans les facilités d'emprunt doit être accordée aux Communes ; M. de Marcère soumet les emprunts à l'approbation préfectorale, s'ils ne sont remboursables que sur les centimes extraordinaires ou s'ils le

(1) De Marcère. — (Op. cit., p. 6).

(2) H. Berthélemy. — (Tr. El. Dr. Adm., p. 89).

sont sur les revenus ordinaires quand la durée dépasse 30 ans. De la sorte les petites communes pourraient faire plus librement leurs acquisitions et exécuter un plus grand nombre de travaux d'utilité communale prévus à l'article 68 (§3). L'auteur supprime encore l'approbation préfectorale « pour les délibérations portant sur la vaine pâture, le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression des rues et places publiques... » (1).

Il convient de signaler une disposition assez curieuse et tout au moins originale : « En ce qui concerne les travaux des communes, quand bien même pour leur exécution il y aurait lieu de recourir à des crédits dépassant le maximum de 20 centimes extraordinaires, ils pourraient toujours être exécutés par voie d'économie sans autorisation préalable quand les sommes à dépenser ne dépasseraient pas le chiffre de mille francs pour chaque nature de travaux » (2). Il y aurait là, en vérité, pour les petites communes qui forment malheureusement en France la majorité, un moyen d'accroître leurs pouvoirs respectifs pour la plus grande partie des travaux d'entretien et même pour des travaux neufs.

En définitive, l'adoption des idées de M. de Marcère constituerait un réel progrès dans l'affranchissement communal ; ce serait un des moyens les plus sûrs de décentraliser sans désorganiser.

« La Décentralisation », par M. P. DESCHANEL

A l'époque où parut l'ouvrage de M. de Marcère, M. Deschanel publiait dans le *Temps* plusieurs articles sur la Décentralisation ; ces chroniques, réunies sous le titre : « La Décentralisation » composent un livre intéressant.

L'auteur traite des organes du pouvoir départemental ; il trouve insuffisantes les réformes de 1871 et de 1884, pro-

(1) De Marcère. — (Op. cit., p. 10).

(2) De Marcère. — (Op. cit., p. 13).

pose de nouvelles franchises cantonales et s'efforce de démontrer la nécessité pour un grand nombre de citoyens d'une participation beaucoup plus active à la vie politique et municipale. M. Deschanel voudrait voir se réaliser en France, cette sorte d'autonomie communale, ce *self-government* local, qui a fait la force de l'Angleterre. « L'Angleterre, non compris l'Ecosse et l'Irlande, compte plus de 300.000 citoyens occupés au service du pays dans les paroisses... Or, au lieu de 300.000 citoyens nous en avons 36.000, soit 1 par commune qui administre ; 14 à 18 conseillers municipaux délibèrent 4 fois par an, pendant quelques heures, 35 Conseillers Généraux 2 fois par an pendant quelques jours, et les 4 à 7 membres de la Commission Départementale délibèrent pendant quelques heures chaque mois. Et c'est tout ! Car il ne faut pas parler, n'est-ce pas, des conseillers d'arrondissement ! Et voilà dans une grande république toute l'organisation du *self-government* ! Et la population toute entière n'a d'autre occasion, ni moyen de participer à ses affaires que de mettre tous les 4 ans ou tous les 6 ans un bulletin dans l'urne ». (1)

Ne voulant pas heurter le patriotisme local opposé à toute fusion de communes, si petites soient-elles, M. Deschanel, s'appuyant sur la loi de 1890, préconise la création d' « Assemblées cantonales » au sein desquelles seraient étudiés et créés les services d'hospitalisation, d'assistance publique, d'enseignement primaire supérieur, professionnel, industriel que la commune, d'une part, et le département de l'autre sont également impuissants à organiser » (2). Le canton n'est-il pas, en effet, un syndicat de communes tout formé ? L'auteur fait d'ailleurs remarquer que l'institution d'assemblée cantonale « se trouve en germe dans les commissions consultatives pour les écoles, les chemins, l'assistance » (3).

A cette assemblée cantonale l'auteur donne des attributions

(1) P. Deschanel. — (La Décentralisation, p. 20).

(2) P. Deschanel. — (Op. cit., p. 34).

(3) P. Deschanel. — (Op. cit., p. 40).

tions réservées jusqu'ici au Préfet. Les législateurs de 1871 discutèrent longuement avant de déterminer à qui serait confiée la tutelle des communes. Fallait-il la donner à la Commission Départementale ? Non, car il n'y a pas, disait-on, de responsabilité avec un gouvernement collectif ; en outre, on ne trouverait pas d'hommes ayant assez de loisirs et assez de lumières. Cet argument est sans valeur, car il n'est pas admissible qu'on ne puisse trouver en France, 500 citoyens compétents et libres de leur temps ! La tutelle fut donc confiée au Préfet ; à vrai dire, cet essai de décentralisation échoua beaucoup plus par suite de querelles de partis que pour des raisons de principe (1).

M. Deschanel (pas plus que M. Chardon, nous le verrons par la suite) ne paraît pas enthousiasmé des résultats de la tutelle administrative exercée par l'autorité préfectorale. « L'Etat a non seulement autorisé, mais poussé des communes à se charger de dettes écrasantes. Comme il les oblige à demander des secours et comme ces secours sont d'autant plus forts qu'elles votent un plus grand nombre de centimes additionnels, les conseillers municipaux ont obéré sans mesure les contribuables de telle sorte que la centralisation a développé l'esprit de dépense chez le peuple le plus économe » (2).

M. Deschanel propose donc de confier aux Assemblées de canton « une partie de la tutelle au premier degré pour les affaires les moins importantes de sorte que la tâche de la commission départementale serait encore simplifiée » (3). Il maintient au Préfet la partie politique de la tutelle, c'est-à-dire le droit d'annuler les délibérations des Conseils municipaux, lesquelles portent sur des sujets étrangers aux attributions municipales. « Personne n'a jamais contesté au Préfet le droit de faire respecter la loi et de sauvegarder l'intérêt général. La vérité est que, si la réforme était accomplie,

(1) P. Deschanel. — (Op. cit., p. 57 à 60).

(2) P. Deschanel. — (Op. cit., p. 62).

(3) P. Deschanel. — (Op. cit., p. 66).

le Préfet resterait l'agent du pouvoir exécutif quant aux affaires d'intérêt général — et pour les affaires départementales, il aurait encore la préparation, l'instruction, toutes les formes de l'initiative et, en plus, l'exécution » (1).

M. Deschanel fait en vérité de la décentralisation lénitive et nous craignons fort qu'il n'aboutisse par ce timide projet qu'à un fantôme de réforme. Nous retenons pourtant l'intéressante idée de la création d'Assemblées de canton ; nous croyons y voir la base d'une réforme décentralisatrice sérieuse et un acheminement vers le *self-government* local.

Les Théories de M. H. CHARDON

En 1911, parut sous ce titre « Le Pouvoir Administratif », la série de conférences faites soit à l'Ecole des Sciences Politiques, soit à l'Hôtel des Sociétés Savantes par M. Chardon, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat.

L'auteur, partisan d'une sérieuse réforme administrative, y étudie la réorganisation des services publics, le statut des fonctionnaires, l'interdiction du droit de grève dans les Administrations Publiques. La troisième partie de l'ouvrage est consacrée à l'exposé d'un projet de réforme des organes du pouvoir central.

M. Chardon ne fait pas le procès du Parlementarisme (2) ; ce serait d'ailleurs peine perdue, car la forme parlementaire est durable. Des nations dont on a pu dire qu'elles « étaient assises à l'ombre de la mort » viennent y puiser une vitalité nouvelle. M. Chardon déploie ses critiques sur la juxtaposi-

(1) P. Deschanel. — (Op. cit., p. 68).

(2) H. Chardon. — (Le pouvoir administratif). « J'ai répondu que je croyais autant que personne à la grandeur et à l'avenir du régime parlementaire... (p. 5 et 6). Ainsi la République continue à vivre non seulement parce que les républicains forment le parti politique le plus actif : elle vit, elle grandit parce que peu à peu elle se confond avec la nation. Mais aussi elle doit être organisée pour la nation entière et pour de longues destinées... » (p. 10 et 11).

tion d'un gouvernement à forme démocratique et d'une Administration à forme Césarienne (1).

Le maintien de cette anomalie est dû, suivant M. Chardon, à l'existence du Ministère de l'Intérieur. Tel qu'il fut voté par l'Assemblée Constituante, ce Ministère comprenait alors à peu près toute l'administration intérieure de la France : l'agriculture, le commerce, les travaux publics, l'instruction publique, les Beaux-Arts, le Domaine. La Monarchie de Juillet détacha du Ministère de l'Intérieur les principaux services techniques (Travaux publics : Dufaure ; Agriculture : Cunin-Gridaine ; Instruction Publique : Villemain) : Plus récemment on a encore enlevé au Ministère de l'Intérieur, le Travail et la Prévoyance Sociale. Il reste pourtant à ce Ministère qui coûte annuellement 136 millions différents services qui pourraient très bien être rattachés à d'autres ministères. .

M. Chardon passe en revue les divers services (Service Pénitentiaire, Police, Hygiène, Assistance publique, Organisation départementale) ; étayant sa discussion sur des rapports officiels, l'auteur indique les raisons qui militent en faveur de cette nouvelle désagrégation.

Depuis la publication de cet ouvrage, une réforme partielle a été accomplie, qui détruit sur un point les critiques de M. Chardon : récemment les services pénitentiaires ont été rattachés au Ministère de la Justice. Il était anormal, en effet, de ne pas avoir confié à des Magistrats le soin de veiller à l'exécution de la peine qu'ils avaient infligée. « La logique veut qu'ils suivent le coupable à travers les étapes de la faute depuis la poursuite jusqu'à l'expiation et que, dans cette expérience de l'application des peines, ils puisent les raisons de leur justice pour l'avenir » (2). En outre, il y avait

(1) H. Chardon. — (Op. cit. « ... Croire qu'après avoir substitué à l'Empereur un Président de la République et des Ministres républicains, on peut conserver purement et simplement le système administratif de l'empereur, maintenir Pluviôse an VIII, en 1910, est non seulement un anachronisme, mais une erreur fondamentale, qui détruit toute notre administration intérieure. » (p. 12).

(2) H. Chardon. — (Op. cit., p. 224).

à craindre l'ingérence de la politique en matière judiciaire : maintien plus d'un an dans la prison départementale de condamnés qui auraient dû, conformément à la règle, être envoyés dans les prisons centrales ; libérations conditionnelles obtenues par des interventions politiques.

Malheureusement cette dualité subsiste pour d'autres services du Ministère de l'Intérieur.

Suivant M. Chardon, la police doit aussi être enlevée au Ministère de l'Intérieur pour être attribuée au Ministère de la Justice. Cette opinion est peut-être trop absolue et nous paraît, dans une certaine mesure, constestable : la police peut avoir à défendre les intérêts de l'Etat ; il faut donc que l'Etat ait directement dans les mains les moyens d'exécution. Le pouvoir judiciaire représenté en province par des magistrats aura-t-il, le cas échéant, assez d'énergie pour employer la force « qui est à certaines époques la raison finale » (1). Nous sommes partisan néanmoins d'une police nationale et d'une réorganisation de la Sûreté Générale dans le sens de la réforme effectuée à Marseille.

M. Chardon critique ensuite la gestion du Ministère de l'Intérieur concernant la santé publique.

La base de la loi du 15 février 1902 sur la santé publique, c'est le règlement sanitaire dressé par le Maire pour chaque commune. Or, d'après le rapport fait par le Ministère sur lui-même, « presque toutes les communes de la Dordogne, la moitié des communes du Lot, cent vingt et une communes du Lot-et-Garonne n'ont pas de règlement sanitaire » (2). Ce retard, d'après le rapport de 1909 est imputable à la négligence des Préfets. L'application des règlements sanitaires là où ils existent « est à peu près nulle » et les Préfets n'ont pas assez d'autorité pour sanctionner ces manquements.

L'auteur signale encore l'excessive rareté des réunions des Commissions sanitaires et des Conseils d'hygiène ; les Pré-

(1) De Marcère. — (*La Décentralisation*, p. 5).

(2) H. Chardon. — (*Op. cit.*, p. 233).

fets et les Sous-Préfets, qui doivent les convoquer et les présider, « répondent, paraît-il, qu'ils n'avaient rien à soumettre » à ces Assemblées (1). Enfin bien des départements n'ont pas encore de services d'inspection et de contrôle ; leur création est pourtant la condition essentielle d'application de la loi.

Les services d'Assistance Publique n'ont pas été mieux organisés par le Ministère de l'Intérieur.

M. Chardon cite les conclusions de MM. Morlot et Jeaneney, rapporteurs du budget en 1905 et 1909 ; ces Parlementaires signalent le gaspillage des fonds et l'énormité des frais en ce qui concerne la gestion des Quinze-Vingts et de l'Institution Nationale des Jeunes Aveugles.

L'application de la loi sur l'Assistance aux vieillards a donné lieu aussi à bien des mécomptes (2).

Et cette partie de l'étude des services publics du Ministère de l'Intérieur se termine par cette réflexion : « Lorsqu'on lit ces rapports, on a, comme pour les autres services de l'Assistance Publique, comme pour l'hygiène, comme pour le service pénitentiaire, l'impression d'œuvres menées au hasard et sans vues d'ensemble » (3).

M. Chardon en arrive alors à l'Administration Départementale ; elle est caractérisée essentiellement par l'omnipotence préfectorale.

Pour obtenir une meilleure organisation des services publics, divers systèmes ont été proposés. En vue de déconges-

(1) H. Chardon. — (Op. cit., p. 238).

(2) H. Chardon. — (Op. cit.) « Dans un nombre considérable de communes, la part contributive communale n'est que de 10 pour 100, le surplus étant payé par l'Etat pour la plus grande partie. Dans ces conditions, l'Assistance aux vieillards devient une bonne affaire pour la commune ; certains Conseils municipaux se sont bientôt rendu compte qu'en augmentant le nombre des bénéficiaires ils faisaient entrer dans la commune dix fois plus d'argent qu'il n'en sortait de la caisse communale. Des maires ont même inscrit des gens à la condition que ceux-ci reverseraient une quote-part de l'allocation mensuelle de l'Etat dans la caisse de la commune. » (p. 247).

(3) H. Chardon. — (Op. cit., p. 248).

tionner le pouvoir central, — pour permettre de trancher les questions sur place avec plus d'indépendance et autant d'à-propos, MM.. Raudot, Lanjuinais, Beauquier ont soumis au Parlement des projets de décentralisation basés sur des divisions régionales. « Ne vaudrait-il pas mieux reconnaître que les divisions rigides ont fait leur temps, que les répartitions du territoire doivent être combinées dans chaque service, non d'après des vues théoriques, mais d'après les intérêts du service, qu'il n'y a pas de commune mesure et que rien n'oblige à avoir les mêmes divisions pour des services très différents ? ». (1)

L'auteur émet sur ce point une opinion très contestable : Supposons un corps d'armée chevauchant sur plusieurs directions des Finances — et vice-versa une Direction des Finances constituée avec des fractions d'autres divisions administratives. Ne voit-on pas la diversité de jurisprudence et de décisions d'espèces que va créer ce chevauchement réciproque de services publics régionaux ? Un cadre géographique uniforme nous paraît indispensable pour tous les services d'une même division régionale administrative. Sans doute nous n'entendons pas demander, par goût de la symétrie, qu'on place les forestiers là où il n'y a pas d'arbres et les Administrateurs de l'Inscription Maritime du côté des Vosges, mais nous estimons que les représentants des services publics d'une région doivent exercer leurs attributions sur les mêmes circonscriptions. Cette sorte de concentration régionale nous semble devoir être l'essence même de toute réforme administrative. M. Chardon ne se prononce pas d'ailleurs sur cet aspect spécial de la question de la décentralisation ; la réforme administrative doit à son avis s'opérer surtout par la suppression des Préfets, organe de centralisation par excellence.

L'auteur examine alors les diverses attributions du Préfet.

Malgré la voie tracée par le législateur de 1871, la tutelle administrative des communes appartient encore au Préfet.

(1) H. Chardon. — (Op. cit., p. 249).

« Administrant souvent pendant peu de temps le même département, absorbés par tant d'occupations diverses, les Préfets ne peuvent guère être personnellement les tuteurs des communes. Sans doute ils trouvent dans les bureaux des Préfectures des collaborateurs dévoués et souvent excellents mais ceux-ci n'ont aucune organisation qui leur assure dans tous les cas la compétence et l'autorité nécessaires et qui les défende contre l'envahissement de la politique. M. Berthélemy a noté le mouvement qui tend à remplacer le contrôle préventif plus ou moins illusoire, par l'annulation contentieuse des actes illégaux ou dommageables des municipalités ». (1)

L'auteur ne s'oppose pas à l'intervention des agents de l'autorité centrale dans la vie communale, il importe, en effet, de distinguer le contrôle de légalité, du contrôle d'opportunité ; ce dernier seul, selon nous, doit disparaître.

L'organisation nationale des secrétaires de mairie serait un acheminement vers une large autonomie municipale, (2) il ne serait plus alors question de tutelle. La commune traiterait directement ses affaires avec les agents de la Nation et le Préfet n'aurait plus aucun rôle à tenir dans cette organisation nouvelle.

M. Chardon porte ensuite ses critiques sur la gestion du Préfet, en tant qu'il administre le département considéré comme collectivité distincte.

L'auteur prend comme exemple la voirie vicinale et les voies ferrées secondaires. Il montre d'une part que « la conséquence directe de l'intervention du ministre de l'Intérieur et de ses Préfets a été la superposition sur la moitié environ de la France de deux administrations de voirie (Ingénieurs des Ponts et Chaussées et Agents-Voyers), de dépenses frustatoires et de pertes de temps » (3), — d'autre part, que les Préfets ont une incompétence notoire en matière de con-

(1) H. Chardon. — (Op. cit., p. 251).

(2) H. Chardon. — (Op. cit., p. 254).

(3) H. Chardon. — (Op. cit., p. 256).

cessions de réseaux ou de créations de lignes. Nous sommes bien d'accord avec M. Chardon et nous pensons qu'il est superflu de maintenir en cette matière l'illusoire responsabilité de fonctionnaires politiques irresponsables et incapables, malgré leur valeur personnelle, de suppléer les avis des techniciens. Organisons plutôt la responsabilité pécuniaire et administrative des fonctionnaires ; « le principe est aujourd'hui que tout fonctionnaire qui accomplit un acte de sa fonction est couvert par son supérieur. Il faut renverser la proposition et dire : en principe un fonctionnaire qui accomplit un acte de sa fonction l'accomplit sous sa responsabilité » (1).

M. Chardon envisage enfin les attributions du Préfet comme représentant du gouvernement.

Il appartient au Préfet de faire des règlements pour son département ; que fait-il ? Il recopie les modèles dressés *ad hoc* par le Ministère de l'Intérieur. Il serait plus opportun de confier ce soin aux administrateurs techniques, aux élus du département ; avec plus d'opportunité qu'un fonctionnaire passager, ils pourraient apporter quelques utiles modifications.

Le Préfet a autorité sur toutes les administrations du département. « Du point de vue du bien du service, il est impossible de découvrir une raison quelconque à cette intervention du Préfet dans toutes les affaires ayant un caractère technique » (2). L'opinion de M. Chardon est partagée par de très nombreux fonctionnaires ; l'un d'eux, administrateur honoraire d'une de nos grandes Administrations, s'exprimait ainsi dans une récente séance de la Commission d'Etudes Administratives du Cercle des Fonctionnaires de France : « Quand j'étais directeur en province, j'ai toujours remarqué que l'intervention du Préfet — superflue quand il ne fait que contresigner les propositions des chefs de service —

(1) Demartial. — (La Réforme Administrative, page 12).

(2) H. Chardon. — (Op. cit., p. 263).

est néfaste quand une nouvelle décision, presque toujours inopportune, intervient. »

Pourquoi ne pas confier au Chef de Service compétent, au Directeur, la charge de prendre une décision — immédiatement et sous sa propre responsabilité ? Dans l'œuvre de rénovation administrative qui s'impose, il faut prendre comme point de direction l'intérêt de l'administré. Aussi n'hésitons-nous pas à revendiquer pour tout fonctionnaire la mise en action effective de sa responsabilité civile comme aussi de sa responsabilité administrative ; un statut réglant très libéralement les questions d'avancement, de salaire et de discipline des fonctionnaires sera le corollaire de cette réforme (1).

M. Chardon proposait donc de remplacer le contrôle préfectoral par le contrôle autrement efficace et réel de l'administré sur l'administration.

L'auteur combat aussi le droit attribué au Préfet de nommer certains fonctionnaires du département et de contrôler certains autres. Cette attribution paraît devoir logiquement être conférée aux Chefs de Service. Les intéressés, les Instituteurs, par exemple, demandent que leur nomination soit enlevée aux Préfets — et des hommes qualifiés en matière d'enseignement primaire, Ferdinand Buisson et Edouard Petit affirment la légitimité de cette revendication.

M. Chardon termine son étude par l'examen du côté politique de l'organisation préfectorale. Tout en répudiant la théorie du Préfet, courtier électoral, — en demandant à ce

(1) Demartial. — (Op. cit.). « Le moment est plus que jamais venu de régler ces délicates questions. Tous les efforts des fonctionnaires tendent à augmenter leur sécurité professionnelle, à se procurer des moyens de défense contre l'arbitraire de leurs chefs, et ils ont raison, mais à condition que leur responsabilité personnelle vis-à-vis des administrés donne à ceux-ci l'assurance qu'il n'est pas question de donner aux emplois publics une sorte d'inviolabilité qui serait un fléau. A toute augmentation de leurs garanties vis-à-vis de l'autorité hiérarchique doit correspondre une augmentation des garanties des administrés vis-à-vis d'eux. » (p. 19.)

« Dans une organisation basée sur le décentralisme et le coopératisme, il faut porter à son maximum la capacité et la conscience professionnelle de chacun. » (p. 16.)

fonctionnaire politique une large interprétation des vues gouvernementales et l'abandon de ces tractations mesquines qui ont fait leur temps, nous ne pensons pas qu'un gouvernement puisse renoncer au côté politique de la fonction.

En remplacement du Ministre de l'Intérieur, M. Chardon propose d'instituer un premier ministre sans portefeuille. « Dirigeant de haut toute l'administration de ce pays, ne pénétrant pas par des Préfets dans le détail des affaires gérées par les autres ministres, mais surveillant la direction que ceux-ci impriment à leurs services, la discutant avec eux, examinant leurs projets et leurs programmes, contrôleur suprême de tous ces contrôleurs généraux, en contact permanent avec le Parlement et la presse, le Président du Conseil doit être uniquement le premier de la politique nationale : c'est le seul rôle utile qu'un tel homme puisse jouer ». (1)

Nous avons procédé à une minutieuse analyse des idées de M. Chardon ; ses « vues à la fois si justes et si neuves » (2) ont eu un tel retentissement dans certains milieux officiels que nous aurions cru faire œuvre incomplète en n'analysant pas longuement ce projet. Les partisans de la décentralisation et les législateurs d'après-guerre trouveront certainement des indications utiles dans ces théories qui peuvent paraître un peu hardies.

En étudiant « le pouvoir administratif » de M. Chardon, nous avons effleuré une question qui nous semble devoir acquérir, de jour en jour, une importance de plus en plus grande ; il s'agit de la reconnaissance officielle géographique des Régions économiques, existant à l'heure actuelle en France — et de la création d'Assemblées régionales correspondantes.

Il y a là un moyen efficace de décentralisation ; sans doute cette mesure paraît subversive et hors de proportion avec les réformes timides et insuffisantes que nous avons envi-

(1) H. Chardon. — (Op. cit., p. 279).

(2) Demartial. — (Op. cit., p. 5).

sagées jusqu'ici et qui, en définitive, ne modifient guère le *statu quo*. Nous croyons, au contraire, que la création de Conseils Economiques Régionaux, en même temps qu'elle revivifierait le commerce et l'industrie du pays, permettrait à un plus grand nombre de citoyens élus de prendre part à la gestion des affaires publiques, faciliterait à tous le contrôle et constituerait une œuvre de décentralisation féconde.

Idées et Ouvrages de M. PAUL-BONCOUR

La pensée de M. Paul-Boncour, ancien Ministre du Travail, a subi sur ce point une évolution qu'il nous paraît intéressant d'étudier.

Dans un livre qui a été publié en 1901, sous le titre de « Fédéralisme Economique », M. Paul-Boncour a essayé de démontrer comment les syndicats ouvriers « tendent à régler obligatoirement les conditions de travail pour le métier et la région qu'ils représentent ». (1) Il a été ainsi amené à traiter de la décentralisation régionale. (2) L'auteur s'exprime ainsi : « ... Combien la décentralisation économique et professionnelle nous semble plus opportune et plus rationnelle. Seuls les groupements professionnels sont réellement divers en leurs tendances et en leurs besoins, variant à l'infini avec la complexité des faits économiques eux-mêmes. Toute l'école de décentralisation régionale part, en somme, de cette notion essentielle, à savoir : que les groupements territoriaux secondaires, communes, provinces, etc., ont en-

(1) J. Paul-Boncour. — (Fédéralisme Economique).

(2) J. Paul-Boncour. — (Fédéralisme Economique). — Il faut qu'« il y ait à côté de la souveraineté des questions qui intéressent la nation tout entière des souverainetés particulières aux divers groupements territoriaux, départements, communes, qui traduisent dans une réglementation obligatoire pour le groupement seul les nécessités de la solidarité particulière à ce groupement et c'est une plus grande autonomie de ces souverainetés que demandent certains auteurs en vue d'assurer par la *décentralisation régionale* le respect des libertés locales et les avantages qui en résulteraient pour l'individu. »

tre eux des diversités telles qu'ils supportent mal le cadre uniforme, imposé par les lois et les décisions de l'Etat central, dont la lourde contrainte brise leur initiative, dont la congestion tarit les sources de vie qu'ils portent en eux. Eh bien ! nous croyons qu'il y a là une notion insuffisamment approfondie... »

Quand M. Paul-Boncour écrivait ces lignes, il ne connaissait sans doute le régionalisme que sous sa forme sentimentale ou littéraire — ou bien il faisait allusion au « Provincialisme » qui consisterait à ressusciter les anciennes provinces, à demander à l'histoire non pas ses leçons, mais ses réminiscences. Mais M. Paul-Boncour eut peut-être alors le tort de croire que le régionalisme, en vérité, ne s'adressait guère qu'aux puissances de sentiment. Aussi bien les poètes et les peintres, ouvrant devant le bon peuple le trésor des légendes et des traditions régionales, furent les précurseurs de cette renaissance économique dont la nécessité avait, dès le début, frappé des esprits tels que M. CHARLES BRUN (1).

Ces « doux rêveurs » avaient découvert pourtant que des régions économiques s'étaient délimitées d'elles-mêmes ; de jour en jour le développement économique régional s'affirmait et l'observateur attentif pouvait dès l'aube du XX^e siècle, assister à de magnifiques éclosions (2).

M. Paul-Boncour ne devait pas tarder à atténuer la sévé-

(1) « On nous a traités de rêveurs incorrigibles, on a affecté de nous prendre pour d'élégiaques embaumeurs ou de nous croire occupés à la résurrection d'un passé à jamais défunt, tandis que nous ne voulons garder et développer du passé que ses éléments vivaces et que nous lui demandons seulement des règles et une discipline. » (Discours de M. Ch. Brun, Président de la Fédération Régionaliste Française. — Montpellier, 1913).

(2) « Le Nord minier et textile constitue une des régions les plus riches et les plus productives de notre pays. La Basse-Normandie, jusqu'ici uniquement adonnée au pâturage et à l'élevage, tend à s'organiser pour l'exploitation de son sous-sol. Entre toutes, la région Lorraine montre par un développement complet et harmonieux le type de la région économique future. Notez ce point : des artistes, un Gallé, un Daum, un Prouvé, un Majorelle y ont, grâce à l'étude et à la stylisation de la flore, renouvelé la verrerie, la poterie et l'art du meuble, imposant leur signature par une juste revanche aux grands magasins de Paris. » (Ch. Brun. — Discours Montpellier, 1913).

rité de ses primes opinions. Il convient de reconnaître que les rapports de confraternité se montrent non moins puissants que les rapports de voisinage. De plus en plus « une profession est une petite patrie », comme disait M. Faguet (1). Ces faits admis, peut-on méconnaître la poussée régionaliste qui, dans toutes les manifestations de la vie sociale et économique, brise avec une force irrésistible les cadres trop étroits du département ? L'action des puissances modernes (vapeur, électricité) a modifié progressivement, lentement, les rapports des hommes. Aujourd'hui ces effets s'épanouissent dans leur plénitude : ils se traduisent par l'apparition de régions économiques, surtout industrielles, sur divers points de notre pays. La viabilité de ces groupements est d'autant mieux assurée que rien d'artificiel n'a présidé à leur création ; l'esquisse en a été préparée par un concours unique et tout spontané d'initiatives.

A cette « régionalisation spontanée », à ce fait que par le libre jeu des forces économiques, sous la pression de la concurrence, en dehors de tout système, de toute intervention du pouvoir central, des régions se délimitent d'elles-mêmes, joignons la riche floraison dont tout homme est redevable à ce « déterminisme superbe de la terre natale » que saluait en termes excellents P. L. Garnier (2), ajoutons-y la force que donne cette affinité naturelle qui naît entre habitants d'une même région et qui résulte du bon voisinage, nous comprendrons alors que M. Paul-Boncour, en présence de cette situation nouvelle qui n'a cessé de s'affirmer depuis, ait pris au sérieux et considéré avec plus d'attention ce fédéralisme du lieu qu'il traitait d'un peu haut dans sa thèse de Doctorat.

(1) « Le fait que les hommes appliquent leur travail personnel à une même production ou à une même opération d'utilité publique, en un mot, qu'ils ont la même profession, peut être assimilé au fait qu'ils habitent la même localité. » (Jay. — Etude sur les principes de l'Association professionnelle).

(2) Paul-Boncour. — (Un débat nouveau sur la République et la Décentralisation, p. 22).

M. Paul-Boncour, en effet, écrit en 1903, dans « la Renaissance Latine » : « La décentralisation n'est pas un souvenir du passé, ni un rêve d'avenir, encore moins une construction idéologique bonne pour tous les temps et pour tous les pays » (1). Dans cet article, M. Paul-Boncour a exposé à grands traits le mouvement qui se manifestait alors dans sa jeune nouveauté, — qu'il appelle le « Fédéralisme intégral » et qui est à la fois syndical, coopératif et administratif. Cette étude a soulevé de vives polémiques auxquelles de nombreux publicistes ont pris part, les uns pour réfuter l'argumentation de M. Paul-Boncour, les autres pour apporter encore quelques pierres à l'édifice qu'il construit. A part M. Reinach, qui lève sa lance contre « ces vieux fantômes drapés dans leur suaire » et apparaissant « comme de jeunes vierges vêtues de blanc » (2), tous ces polémistes reconnaissent le principe qui dirige tout : l'établissement du régionalisme ; les divergences se produisent quant aux moyens à employer pour favoriser l'essor de ce mouvement et surtout quant au régime politique susceptible de se rapprocher le plus tôt et le mieux de l'idéal administratif et économique poursuivi.

M. Paul-Boncour a l'avantage de nous expliquer ce qu'il entend par « régionalisme » et il nous donne la justification de ce terme qu'il crée. Ce mot « aurait des avantages que n'avaient pas les autres : décentralisation sentait trop le droit administratif et « fédéralisme », le constitutionnel ; l'un est trop négatif et l'autre trop abstrait ; tous les deux imprécis indiquaient seulement l'idée du mouvement par lequel on voulait relâcher les contraintes de l'Etat et créer des autonomies, tandis que « régionalisme » lui substitue l'idée plus précise des réalités concrètes sur lesquelles on s'appuie pour relâcher ces contraintes, l'indication très nette des groupements pour lesquels on revendique l'autonomie » (3).

M. Paul-Boncour est donc régionaliste ; dans la suite de

(1) Paul-Boncour. — (Op. cit., p. 10).

(2) Paul-Boncour. — (Un débat nouveau..., p. 57).

(3) Paul-Boncour. — (Un débat nouveau, p. 10).

son article, il distingue les groupements sociaux dont se compose la société : les coopératives, les syndicats ouvriers et la région. « Les coopératives ont la pleine liberté ; il faut donc développer cette liberté ; d'autres n'ont pas encore la liberté... j'entends la liberté positive, celle d'accomplir les fonctions sociales qui leur incombent, tel est le cas des syndicats à qui l'on refuse le droit de propriété collective et les moyens de constituer une main-morte ouvrière... il faut les leur conquérir. D'autres enfin sont courbés depuis des siècles sous le joug de l'Etat, telle est la Région ; il faut les y arracher et voilà pourquoi nous sommes régionalistes au même titre que nous sommes syndicalistes, coopératistes et partisans de la loi d'intervention sociale. (1) »

M. Jean Hennessy, député de Barbezieux, dont « ce sera l'éternel honneur d'avoir formulé le premier les conditions d'une réorganisation qui s'imposait » (2) ne s'exprimait pas différemment (3) : « Entre l'idée corporative et l'idée régionaliste existe une étroite concordance. Nous devons donc poursuivre la réalisation de l'une en même temps que celle de l'autre et nous ne pouvons escompter leur bienfaisant résultat que si elles triomphent simultanément ». (4)

M. Paul-Boncour envisage ensuite quel est le régime le plus apte à réaliser cette grande réforme administrative ; il fait confiance à la République et nous croyons fermement avec lui que seul le régime démocratique peut faire une bonne décentralisation.

(1) Paul-Boncour. — (Un débat..., p. 13).

(2) L'Information. — 13 mars 1916.

(3) « L'organisation corporative est liée à tel point à l'extension régionaliste que c'est en vain que je me suis efforcé de les diviser dans ma pensée afin de vous exposer plus clairement quels avantages on pouvait attendre séparément de l'une ou de l'autre. Je n'ai pu y réussir : elles se feront l'une pour l'autre et l'une par l'autre. Comme des individus, les communes ne doivent pas rester isolées. Il faut qu'elles s'agglomèrent entre elles pour former des régions non pas dans le cadre fictif des départements, mais suivant leurs affinités naturelles. L'individu lui aussi ne doit pas rester isolé, l'appui familial ne lui suffit pas ; à mesure qu'il grandit, il faut qu'il trouve dans le lien professionnel de l'aide et du soutien... » (Jean Hennessy. — Angoulême, 1912).

(4) Jean Hennessy. — (Discours Angoulême, 28 juillet 1912).

M. Paul-Boncour, qui a bien voulu s'intéresser à nos études, nous signalait tout récemment son PETIT LIVRE : « Les Syndicats de Fonctionnaires ». Dans cet ouvrage paru en 1906, l'auteur constate les désillusions successives de ceux qui sont restés fidèles au programme décentralisateur, il insiste sur cette idée que l'échec prolongé de la décentralisation ne peut être imputé à la forme républicaine ». (1) Nous devons, en effet, rendre cette justice au régime républicain : les lois de 1871 et 1884 constituent un effort sérieux d'émancipation décentralisatrice. Il est non moins certain que la Commission Départementale appelée à devenir le germe de l'exécutif départemental, a joué jusqu'ici un rôle trop effacé ; les maires, d'autre part, se sont infligé une sorte de *diminutio capitis* parce que, la création et l'entretien d'écoles ou de services municipaux ayant mis le déficit dans le budget communal, ils se sont vus contraints de solliciter des subventions préfectorales et ont de la sorte aliéné une bonne partie de leur indépendance. Nous avons constaté enfin un recul législatif des principes libéraux sous la poussée des idées sociales.

Il y aurait exagération pourtant à dire que les Républicains ont renié leurs idées décentralisatrices. Nous estimons d'ailleurs avec M. Paul-Boncour qu'il est absurde de compter sur un parti politique quelconque pour réaliser la réforme décentralisatrice telle qu'elle nous paraît nécessaire. Cette centralisation, même désuète, ne fournit-elle pas, malgré tout, aux hommes politiques qui détiennent le pouvoir — le moyen de répartir à leur gré les faveurs, les subventions ? N'y voit-on pas le gage d'une sécurité gouvernementale ? Quel parti politique, arrivant au pouvoir, voudra sacrifier héroïquement sur l'autel de la Patrie de si précieuses prérogatives et s'exposer aux aléas d'une pareille réforme ?

M. Paul-Boncour reprend dans cette brochure une partie des idées émises dans son « Fédéralisme Economique » ; il reconnaît, cette fois, la nécessité et l'existence d'un ré-

(1) Paul-Boncour. — (Les Syndicats de Fonctionnaires, p. 56).

gionalisme qui s'accroît, se fortifie chaque jour ; mais il subordonne la venue du régionalisme à l'instauration du régime syndical. (1) Il n'oppose donc plus les deux systèmes ; il établit seulement entre eux une question d'antériorité dans leurs applications.

Dans cette même brochure, M. Paul-Boncour envisage la décentralisation sous un aspect que nous n'avons pas encore examiné ; il s'agit de la « décentralisation des services publics » (2).

Nous ne voyons pas bien le lien qui rattache la « décentralisation » dont parle l'auteur avec la décentralisation telle qu'on l'entend ordinairement. La décentralisation consiste, ainsi que nous l'avons dit plus haut, « à rendre indépendants du pouvoir central en les recrutant soit par le système électif, soit par toute méthode autre que la nomination, les administrateurs chargés de la gestion des intérêts généraux et locaux ; — à augmenter les pouvoirs de décision des autorités régionales et locales » (3).

Le terme employé par M. Paul-Boncour nous paraît donc impropre ; tel quel, il signifie qu'on donnerait aux administrés le droit d'élire leurs administrateurs. C'est ainsi qu'à Athènes les fonctions publiques étaient en partie électives, en partie tirées au sort. De même dans la République romaine la plupart des dignités étaient électives ; bien des

(1) Paul-Boncour. — (Les Syndicats de Fonctionnaires) : « C'est seulement le jour où de pareilles tendances auront conquis force de loi que professionnellement organisés les habitants d'une même région pourront concevoir, autrement qu'à travers les discours et brochures de propagande de mes amis de la Fédération Régionaliste Française, qu'en dépit de l'économie mondiale, il y a tout de même entre les professions, les industries et les métiers d'une même région des intérêts communs et qu'il y aurait avantage d'en soustraire la gestion à la seule hiérarchie des bureaux. » (p. 59.)

(2) Paul-Boncour. — (Les Syndicats de Fonctionnaires...) « Des services publics diversifiés, démocratisés et décentralisés se seront insensiblement substitués aux vieilles administrations hiérarchisées, centralisées et prêtes à subir les tyrannies successives des majorités politiques et des incompétences largement prébendées. » p. 29.

(3) H. Berthélemy. — (Traité de Dr. Admin., p. 89. Edition 1913).

fonctions le furent aussi en France durant la période révolutionnaire.

Mais M. Paul-Boncour a une toute autre idée quand il parle de la « décentralisation des services publics » ; bien loin que la nomination des administrateurs soit confiée aux administrés, c'est aux administrateurs, c'est aux fonctionnaires qu'il donne le droit d'élire leurs chefs, lesquels à leur tour nommeront leurs subalternes.

Ecartons ces préjugés de profession, de classe, de parti qui pèsent sur toutes nos inductions sociologiques, souvenons-nous des paroles que Bastiat murmura à son lit de mort : « Il faut traiter l'économie politique au point de vue du consommateur » et convenons en toute loyauté et en toute justice qu'il faut, suivant l'expression de M. Demartial, « traiter l'administration au point de vue de l'administré ». Décentralisation signifie liberté ; ce que préconise M. Paul-Boncour, sans être néanmoins de la licence, ni de l'anarchie, — sans être davantage un retour au système de caste, à l'oligarchie des fonctionnaires, n'est pas de la liberté, puisque la nomination des fonctionnaires est enlevée à l'Etat, à la Nation, pour être donnée aux agents eux-mêmes.

Aussi bien, malgré cette appellation erronée, nous suivrons le distingué parlementaire sur ce terrain et nous étudierons dans des limites forcément restreintes le mouvement dont il parle sous ce vocable : « Décentralisation des services publics ». Les aspirations de fonctionnaires à la capacité syndicale rencontrèrent à juste titre dans le Parlement, dans les hautes sphères de l'Administration des résistances acharnées. Que demandaient les employés de l'Etat ? Ils réclamaient avec une énergie concertée le bénéfice de la loi de 1884. (1)

(1) Paul-Boncour. — (Les Syndicats de Fonctionnaires, préface d'A. France) : « Lorsque dans la société actuelle se produit ce grand mouvement de solidarité ouvrière que rien ne peut plus arrêter, lorsqu'un esprit d'humanité doux comme la raison, terrible comme l'amour, inspira aux travailleurs une organisation défensive contre laquelle se briseront tous les efforts des classes dirigeantes, on vit les fonctionnaires et les employés de l'Etat et

Le syndicat est-il avant tout un organe de lutte ? A-t-il pour but primordial des conflits avec l'Administration et les pouvoirs publics ? Nous ne le croyons pas et si nous nous attachons à l'esprit de la loi de 1884, si nous nous reportons à la circulaire magistrale dont la fit suivre Waldeck-Rousseau (1), nous voyons surtout dans le syndicat un instrument de progrès professionnel et une garantie contre l'arbitraire.

Sans doute l'adoption de cette mesure risque d'ébranler quelques Bastilles : les cabinets ministériels ne seront plus le « centre des faveurs », les recommandations politiques seront impitoyablement repoussées. C'est bien là une « décentralisation » dans le sens où l'entend M. Paul-Boncour.

Les cadres de notre étude ne nous permettent pas de suivre minutieusement les fluctuations de la question des syndicats de fonctionnaires ; nous n'entrerons pas dans le détail de savoir laquelle des deux lois leur est applicable : 1884 ou 1901. Nous n'étudierons pas davantage, les projets de statuts qui ont été proposés ; chacun de ces projets, surtout où il est passé, s'est alourdi et est devenu trop compliqué, inapplicable, inopérant et même insuffisant. Ingres recommandait à ses élèves de ne pas mettre trop de détails dans leurs dessins « parce que, quand il y a trop de détails, il n'y en a plus assez ».

De même, un statut pour être viable devrait consister en 5 ou 6 articles très courts. La grande réforme administrative

ceux qui tiennent la plume et ceux qui manient la pioche, se jeter d'un élan unanime dans la voie libératrice et montrer en s'associant entre eux et en se rapprochant des prolétaires qu'ils cherchaient dans la fraternité les garanties de leur propre indépendance. » p. 1.

(1) « La pensée dominante du Gouvernement et des Chambres dans l'élaboration de cette loi a été de développer parmi les travailleurs, l'esprit d'association. Le législateur a fait plus encore. Pénétré de l'idée que l'association des individus suivant leurs affinités professionnelles est moins une arme de combat qu'un instrument de progrès matériel et intellectuel, il a donné aux syndicats la personnalité civile pour leur permettre de porter au plus haut degré de puissance leur bienfaisante activité. » (Circulaire du 25 août 1884. Rapport Jeanneney, 1908, sur les Associations de Fonctionnaires).

comportera des remaniements dans les Administrations. Ces modifications devront tenir compte des tendances nouvelles : il faudra combattre « l'arbitraire administratif lui-même dominé par l'ingérence politique » (1), « apporter un correctif sérieux à la précarité de la situation générale des petits fonctionnaires » (2) ; il faudra surtout donner à cet employé qui est devenu réaliste et qui ne considère plus son poste comme une faveur, à cet agent de l'Etat qui, discipliné, compétent, désireux, dans la limite de ses fonctions, d'endosser une responsabilité, soucieux de son devoir veut en finir avec ces méthodes administratives surannées et apporter dans son travail les procédés modernes du commerce et de l'industrie, il faudra, disons-nous, lui assurer le plein exercice de ses devoirs comme de ses droits, de sa liberté sous le contrôle de ses chefs, et soutenir son ardeur, sa bonne volonté par l'aiguillon d'une rémunération honorable.

Nous agréons volontiers la thèse de M. Paul-Boncour concernant l'autonomie de certains services administratifs (3) et nous croyons éminemment profitable au budget national et aux administrés le procédé qui consisterait à faire participer les fonctionnaires aux fluctuations de rendement de leurs services. Cette « participation aux bénéfices » serait délimitée et ne saurait s'entendre pour les administrations financières ; le souvenir de la gestion des Fermiers Généraux nous met en garde contre des autonomies excessives. Mais on peut très bien concevoir l'autonomie administrative des Postes, des Chemins de fer ; et nous acceptons sans appréhension, mais au contraire avec l'espoir d'une amélioration rapide des services publics l'éclosion de corporations administratives autonomes, « décidant de leurs intérêts professionnels, opposant les droits acquis aux faveurs du pouvoir » (4), discutant l'avancement et le taux des traitements, sous le contrôle dont l'Etat conserve par devers lui le droit.

(1) Paul-Boncour. — (Op. cit., p. 63).

(2) Paul-Boncour. — (Id., p. 62).

(3) Paul-Boncour. — (Id., p. 30 et ssq.).

(4) Paul-Boncour. — (Op. cit., p. 30).

Des esprits modérés envisageront peut-être avec effroi ce « fédéralisme administratif » naissant dans le sein de l'Etat ; tout progrès fait courir le risque de quelques accidents, de quelques désordres, « en face desquels d'ailleurs l'Etat ne restera pas désarmé » (1).

PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI

Nous limiterons notre étude à l'analyse du Rapport Lallemand (Commission Interministérielle 1906) et des propositions de loi de décentralisation, déposées à la Chambre des Députés par M. Jean Hennessy, depuis le début de la guerre.

RAPPORT GÉNÉRAL

présenté au nom de la deuxième sous-commission

par M. LALLEMAND — 1906

Préfet de la Haute-Vienne

Le décret du 9 mai 1906 institua au Ministère de l'Intérieur une Commission Interministérielle de la Réorganisation Administrative, qui se partagea en deux sous-commissions. M. Lallemand, Préfet de la Haute-Vienne, fut chargé de « traduire les vues, conclusions et propositions de la 2^e sous-commission ».

Le rôle de la Commission interministérielle était « de préparer des réformes, des mesures ayant le double effet d'assurer un fonctionnement plus souple et plus rapide des rouages essentiels de l'administration et de rendre autant que possible plus rares, et dans tous les cas, beaucoup plus commodes, les rapports obligatoires des citoyens avec celle-ci, des administrations locales avec les administrations supérieures, le tout sans diminuer les garanties nécessaires qui ré-

(1) Paul-Boncour. — (Op. cit., p. 66).

sultent des lois et règlements soit pour les particuliers, soit pour la chose publique ». (1)

Dès le début de son rapport, M. Lallemand fait remarquer qu'il est « de plus en plus difficile de décentraliser au sens propre du mot, à moins de conférer la personnalité à de nouvelles unités administratives » ; (2) son travail porte donc, en grande partie, sur des points de détail. Des « grains de sable » faussent notre mécanisme officiel ; leur suppression entraînera une sérieuse amélioration dans le fonctionnement des services publics.

Et d'abord M. Lallemand combat le remaniement de la carte administrative de la France ; il se déclare partisan du *statu quo* et demande simplement l'extension de certains arrondissements. Nous sommes d'accord avec lui pour reconnaître qu'actuellement « la personnalité départementale vit » (3), qu'elle « représente une somme d'intérêts matériels et moraux qui ne se laisseraient pas sacrifier à l'inconnu sans opposer une résistance désespérée » ; aussi sommes-nous partisan, tout au moins pour la période transitoire, du maintien du département. Mais nous estimons qu'il est nécessaire, en vue de la réalisation d'entreprises économiques et sociales de large envergure, de grouper 4 ou 5 départements en une région. Nous l'avons vu plus haut : la région économique s'est formée automatiquement ; il appartient à la loi de consacrer le fait.

Par contre, si M. Lallemand est opposé à la création de régions, il demande le maintien de l'arrondissement et son extension territoriale. Il est des courants qu'il paraît vain de vouloir arrêter ; l'arrondissement est un cadre administratif superflu dont tout le monde demande la suppression. Nous ne pensons pas que l'extension des attributions et des pouvoirs du Sous-Préfet, l'agrandissement de sa circons-

(1) Rapport général, présenté au nom de la 2^e sous-Commission par M. Lallemand, Préfet de la Haute-Vienne, et adopté par la Commission. p. 4.

(2) Op. cit., p. 4.

(3) Id., p. 7.

cription administrative puissent donner de la vie à l'arrondissement, — puissent refaire l'opinion qui ne cesse de réclamer la disparition de cet organisme inutile et bâtard.

Il va sans dire que M. Lallemand, par contre, voit « de redoutables inconvénients à faire du canton autre chose que ce qu'il est : une circonscription judiciaire et électorale ». (1)

Au risque de nous répéter, nous dirons que le canton, « syndicat de communes tout formé », nous paraît devoir devenir une circonscription administrative, en ce sens qu'au chef-lieu de canton se réuniraient des Assemblées cantonales. Divers services (hospitalisation, enseignement primaire supérieur, professionnel, industriel, etc.) pourraient y être organisés. Au canton aussi pourrait siéger ce fonctionnaire dont M. Lallemand demande la création : le secrétaire de Mairie ; nous envisagerons plus bas quelles seraient les fonctions de cet agent.

En ce qui concerne la commune, M. Lallemand signale quelques mesures de décentralisation et de déconcentration, dont la réalisation constituerait un réel progrès.

Nous citerons comme mesure excellente de décentralisation la modification apportée à l'article 115 de la loi du 5 février 1884. Les traités de gré à gré et marchés des communes et des établissements communaux d'assistance et de bienfaisance sont actuellement dispensés d'approbation préfectorale, lorsque le crédit nécessaire étant approuvé par le Conseil Municipal, la dépense n'excède pas 300 francs. Le nouveau texte donne un caractère légal à cette tolérance (Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 9 juin 1838) et élève la limite à 500, 1.500, 3.000 et 10.000 francs, selon l'importance de la commune (2). Nous approuvons cet élargissement de « la tutelle administrative » : l'administration préfectorale sera soulagée et les municipalités, ne pouvant plus abriter leurs décisions derrière le consentement préfectoral,

(1) Lallemand. — (Op. cit., p. 12).

(2) Lallemand. — (Loc. cit., p. 80).

feront preuve de plus de vigilance et prendront mieux conscience de leur responsabilité.

De même, M. Lallemand propose de supprimer la nécessité de l'approbation préfectorale en ce qui concerne la création des promenades, squares ou jardins publics ; c'est une mesure de décentralisation déjà préconisée par la Commission extra-parlementaire de 1895-1896 et aussi par M. E. de Marcère.

Citons encore la modification que M. Lallemand propose d'apporter à l'article 119 concernant les emprunts communaux (1). L'échelle des compétences prévues par la loi du 5 février 1884 en cette matière comporte quatre degrés (Préfet, Décret du Président de la République, Décret rendu en Conseil d'Etat, Loi). Le nouveau texte proposé par M. Lallemand donne d'abord compétence au Conseil Municipal (2), puis au Préfet et enfin au Président de la République dont le décret sera désormais toujours rendu en Conseil d'Etat ; la compétence est ainsi ramenée à 3 degrés — et nous souscrivons entièrement à cette mesure mixte de décentralisation et de déconcentration.

Nous devons signaler aussi une importante mesure de déconcentration. Actuellement le budget de chaque commune est proposé par le Maire, voté par le Conseil municipal et réglé par le Préfet. En outre, le budget des villes dont le revenu est de 3 millions de francs au moins est toujours soumis à l'approbation du Président de la République sur la proposition du Ministère de l'Intérieur. M. Lallemand,

(1) Lallemand. — (Loc. cit., p. 83).

(2) Lallemand. — (Loc. cit., p. 81). Texte proposé : Article 119. — « Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, bureaux d'assistance et autres établissements charitables communaux concernant un emprunt sont exécutoires de plein droit, sur avis conforme du Conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas seule ou réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursables, le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans un délai de 12 années et sous réserve que s'il s'agit de travaux quelconques à exécuter, le projet en aura été préalablement approuvé par l'autorité compétente... » p. 82.

pour soulager le Ministre de l'Intérieur à qui l'accession de nouvelles villes au revenu de 3 millions occasionne un surcroît de labeur, propose d'élever à 5 millions le chiffre à partir duquel le budget est réglé par le chef de l'Etat et de limiter à l'approbation du Sous-Préfet le budget de villes dont le revenu ne dépasse pas 10.000 francs (1).

En ce qui concerne l'administration communale, M. Lallemand désirerait la multiplication des Secrétaires de Mairie professionnels ; les instituteurs, moins parcimonieusement rémunérés, suffiraient, nous semble-t-il, pour exercer cette fonction. Quant à la création d'un Secrétariat de Mairie au chef-lieu de canton, où les secrétaires de mairie des autres communes pourraient venir se documenter, nous estimons qu'elle constituerait une mesure très opportune.

A propos du Sous-Préfet qu'il maintient et dont il étend les pouvoirs, M. Lallemand exprime le vœu que ce fonctionnaire politique ne se confîne pas dans son cabinet, qu'il n'attende pas que le mal existe sur un point pour accourir trop tardivement afin d'y porter remède.

L'idée de cette inspection permanente est intéressante ; par des chevauchées à travers leurs circonscriptions, les fonctionnaires régleraient immédiatement sur place des affaires que les échanges de paperasses ne font qu'embrouiller.

M. Lallemand demande le développement d'un corps de contrôle qui n'existe encore qu'à l'état rudimentaire : il s'agit de l'inspection générale des services administratifs. Le rapport demande son extension aux bureaux des Préfectures et des Sous-Préfectures et aux greffes des tribunaux administratifs (ci-devant Conseils de Préfecture).

Il importe de signaler l'audacieuse réforme que préconise M. Lallemand en ce qui concerne la juridiction administrative. Le Conseil de Préfecture serait remplacé par un tribunal, composé d'un conseiller *juge unique*, du Secrétaire Général de la Préfecture commissaire du Gouvernement et d'un Secrétaire-Greffier.

(1) Lallemand. — (Op. cit., p. 85-86).

Ainsi que le dit M. Viviani, Garde des Sceaux, dans son récent projet de loi sur la Réforme judiciaire : « Le système du juge unique ne correspond pas uniquement à des raisons de simplification et d'économie. Il se justifie par des raisons plus profondes et constitue une des caractéristiques du projet. On est ou on n'est pas pour le juge unique. On peut discuter à perte de vue sur ses avantages ou sur ses inconvénients. On ne peut contredire que l'institution du juge unique (que la Révolution n'avait jamais osé et qu'ignore la plupart des pays Anglo-Saxons) soit l'innovation la plus importante qui ait jamais été introduite dans notre organisation judiciaire ». (1) Bien avant que M. Viviani propose d'instituer le juge unique dans les tribunaux de droit commun, M. Lallemand avait donc eu l'idée de le demander dans les tribunaux administratifs. C'est une tentative non dépourvue de bon sens et de hardiesse d'aller ainsi à l'encontre de ce vieux principe de législation française, à savoir que toute sentence doit être rendue par plusieurs juges. Malgré les garanties plus apparentes que réelles d'indépendance et d'impartialité que présentait ce système, nous nous rangeons au projet Lallemand et nous sommes pour le juge unique. En outre, M. Lallemand réalise une réforme longtemps désirée — en soustrayant le nouveau tribunal administratif à l'influence du Préfet : il sépare nettement l'action de la juridiction.

Le projet de M. Lallemand se recommande par la hauteur de vues, la compétence, la clarté et l'élégance du style ; à côté de tentatives hardies comme l'institution du juge unique, nous trouvons des mesures de décentralisation ou de déconcentration insuffisantes à l'heure actuelle.

Leur application eut pu, avant la guerre, constituer un progrès et comme une étape vers une décentralisation plus complète.

(1) Projet de loi sur la Réforme de l'organisation judiciaire (renvoyé à la Commission de la législation civile et criminelle) présenté au nom de M. R. Poincaré, Président de la République, par M. Viviani, garde des sceaux. Février 1916.

La réforme, qui s'imposera dans la France de demain, devra tenir compte des judicieux aperçus contenus dans le projet Lallemand ; mais il faudra apporter encore plus de liberté dans cette réorganisation nécessaire, il faudra surtout limiter l'action des hommes politiques et y substituer la prépondérance des compétences techniques et économiques.

L'étude des projets de loi déposés pendant la guerre par M. Jean Hennessy, député de Barbezieux, va nous permettre d'insister sur les réformes radicales de décentralisation, seules susceptibles, à notre avis, de réaliser la régénération du pays.

Les propositions de loi Jean HENNESSY

Parmi les nombreux projets de loi, ayant trait à la Réforme Administrative entendue dans le sens de la Décentralisation, nous citerons les projets Raudot (1871), Ch. Beauquier (1890-1907-1910), Hovelacque (1890), de Ramel (1898) et enfin Jean Hennessy-Lanessan (1913).

C'est le 9 mai 1913 que fut déposée sur le bureau de la Chambre des Députés cette dernière proposition de loi tendant à la substitution aux circonscriptions administratives départementales des circonscriptions administratives *régionales*, à leur organisation et à la nomination, dans chaque Région, d'Assemblées Régionales professionnelles.

Après le dépôt de ce projet encore nébuleux, M. Jean Hennessy, député de Barbezieux, entreprit dans toute la France une sorte de croisade régionaliste. Malherbe allait jadis prendre ses mots aux Halles ; c'est auprès de ceux qu'on nomme trop dédaigneusement « les petites gens », auprès du grand public, auprès des ouvriers, des agriculteurs, des petits commerçants, des industriels, — après s'être mêlé à eux, avoir entendu leurs plaintes, les avoir suivis dans la lutte incessante qu'ils soutiennent pour s'adapter aux conditions économiques nouvelles, — c'est auprès des Membres

de Chambres de Commerce ou d'Agriculture en de multiples congrès où dans l'échange des idées la pensée commune se précise, que M. Jean Hennessy puisa les éléments de la nouvelle proposition de loi (1) soumise par lui seul à la Chambre des Députés, le 29 avril 1915.

Ce projet présente pour notre étude un intérêt tout particulier en raison de son actualité. La guerre creuse un fossé entre la période antérieure et l'ère qui s'ouvrira dès la fin des hostilités. Dans cette douloureuse période de transition il importait de songer à l'avenir; il était nécessaire de préconiser des réformes en harmonie avec les temps nouveaux. Ce « Demain » dont nous essayons d'examiner les composantes nous paraît être partiellement en germe dans le projet Jean Hennessy; le législateur trouvera certainement dans cette proposition de loi des indications intéressantes en vue de la réorganisation administrative. C'est pourquoi nous avons cru pouvoir indiquer simplement les projets de loi antérieurs d'autres parlementaires — et par contre, faire une analyse détaillée de celui du député de Barbézieux.

Dans son exposé des motifs, M. Jean Hennessy explique pourquoi en 1913, il fut amené, de concert avec d'autres Membres du Palais-Bourbon, à déposer un projet de loi décentralisateur. A juste titre l'auteur fait remarquer que les HOMMES JEUNES, moins idéalistes que leurs aînés, animés d'un esprit plus pratique, comprennent « mieux le besoin d'adapter les institutions du pays aux conditions nouvelles de la vie » (2). Il importe, en effet, de combattre cette centralisation excessive qui alanguit notre démocratie, qui ne répond nullement à la haute conception du peuple par lui-même, ni aux conditions économiques modernes, ni à la nécessité des organisations collectives sans lesquelles la Société ne peut prospérer. La France, du temps de

(1) Proposition de loi tendant à la Décentralisation Administrative et à la représentation des intérêts économiques par la suppression des départements, la constitution de régions et l'élection d'assemblées régionales. — (N° 847. Chambre des députés. Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 1915).

(2) Jean Hennessy. — (Projet de loi : 1915).

Louis XIV ou de Napoléon, put bénéficier de cette centralisation qui d'ailleurs était moins complète, car, les moyens de transport et de communication étant beaucoup plus lents, l'étreinte du pouvoir central se faisait moins sentir. Mais de nos jours, après les bouleversements produits par la domestication des forces de la nature (vapeur, électricité), maintenant que la souveraineté nationale a été établie par le suffrage universel, il n'est pas admissible que les distances légales restent les mêmes, que les formalités s'accroissent, que l'Etat paralyse les initiatives privées par des règlements uniformes, par ses lenteurs, par son incompétence.

A ces maux la guerre a ajouté des misères plus terribles encore — et par le fait, une raison nouvelle de hâter la réforme administrative.

« Après la victoire, lourde sera encore la tâche des citoyens français; nous n'aurons plus seulement à rétablir notre équilibre financier, et pour maintenir le crédit national à réduire la proportion entre l'encaisse métallique et les billets émis par la Banque de France, mais il nous faudra consolider la dette d'Etat, réparer les ruines de toute nature, rétablir les pays dévastés, indemniser les éprouvés, pensionner les blessés, les familles des morts, tout en continuant à assurer la sécurité du pays » (1).

La tâche est lourde en vérité; mais il faut faire confiance à un peuple qui a retrouvé en un sursaut admirable toutes ses qualités superbes de mâle énergie, de décision rapide et avisée. Il faudra conserver après la guerre non pas seulement « l'union sacrée », mais aussi cet « esprit de guerre »; l'Etat donnera l'exemple en réalisant la réforme administrative, « qui seule libérera toutes les bonnes volontés des entraves qui les enchaînent » (2).

En quoi consiste donc la réforme préconisée par M. Jean Hennessy ?

(1) Jean Hennessy. — (Loc. cit., p. 2).

(2) Jean Hennessy. — (Loc. cit., p. 2).

Le titre premier (1) nous l'indique : « Le territoire européen de la République Française sera divisé en régions.

« La division en département est abolie.

« Dans chaque Région il y a une Assemblée Régionale ».

Et d'abord que faut-il penser de la création de Régions ?

Répond-elle à une nécessité politique et économique ? S'agit-il de reconstituer les cadres du passé dont les formes sont séduisantes, mais ont le tort d'être périmées ?

Non, — il faut se garder de ce charme troublant et placer la question sur le terrain économique.

Les Régions existent-elles ? Nous croyons qu'il est permis de répondre à Proudhon ; oui, les régions ont fait entendre leurs voix.

Nous emprunterons des faits à l'étude déjà citée de M. Vidal-Lablache sur les Régions Françaises.

« Les 35 concessions de houille d'où sortent environ les 2/3 de notre production totale ont organisé en 1897 une « Chambre des Houillères » qui groupe toutes celles du Nord et du Pas-de-Calais. L'énorme quantité de combustible qu'exige l'éclairage des grandes villes a nécessité la constitution d'entrepôts et de stocks permanents régis par les Unions Gazières, qui trouvent dans l'étendue d'une clientèle régionale embrassant plusieurs départements le levier nécessaire pour exporter, suivant le cas, leur superflu...

« On sait de quel jaloux esprit d'individualisme étaient animées les Chambres de Commerce ; c'était à désespérer de toute action concertée. Or on a vu en 1899 se constituer à Lyon un Office des Transports, auquel participent toutes les Chambres de Commerce du Sud-Est, affirmant ainsi la solidarité des intérêts qui les unit à cet égard... » (2).

Que faut-il conclure de ces tendances vers une organisation collective sur une base plus large que le département ?

(1) Jean Hennessy. — (Loc. cit., p. 29).

(2) Vidal-Lablache. — (Loc. cit.).

(Banques Régionales de l'Est. — Confédération Générale des Vignerons du Sud-Ouest. — Société de la Loire Navigable. — Association des Laiteries coopératives des Charentes et du Poitou.)

C'est qu'à l'éparpillement des efforts singulièrement favorisé par la multiplicité et l'étroitesse des départements, le monde du travail substitue progressivement dans l'ordre économique la concentration régionale que consacrera la géographie administrative de la France de demain. Cette personnalité régionale se caractérise encore et s'affirme, ainsi que nous l'avons vu au début de notre étude (1), par l'éclosion de centres régionaux. Ce mouvement s'accroîtra encore et Toulouse par exemple nous semble destiné à jouer, dans l'avenir, vis-à-vis des Pyrénées industrialisées, un rôle analogue à celui de Grenoble par rapport aux Alpes.

La région existe; c'est un fait que de nombreux et éminents parlementaires déjà cités ont reconnu. M. Jean Hennessy n'innove donc rien quand il demande la consécration géographique officielle des Régions économiques.

L'auteur de la proposition de loi veut-il reconstituer les anciennes provinces? Son projet bien au contraire participe de l'évolution moderne et est l'adaptation d'une organisation administrative neuve à un état de relativité nouveau (2). Sans doute les régions économiques nouvelles emprunteront parfois le cadre des anciennes provinces; il est des affinités naturelles, des tempéraments particuliers, des caractères qui restent immuables, indissolubles à travers les âges. Mais ce qu'il convient de noter, c'est qu'un esprit nouveau, des aspirations économiques similaires ont déterminé

(1) Voir notre introduction.

(2) « Ce n'est pas parce que, sous la pression économique, notre démocratie suffisamment instruite, comprenant la nécessité de pourvoir à la multiplicité et à la complexité de la vie moderne, sentant l'incapacité du pouvoir central à accomplir les tâches qu'il a assumées éprouve le besoin de s'organiser elle-même selon la véritable conception républicaine et veut, dans de nouvelles circonscriptions électives plus étendues que celles actuelles, exercer sur ses propres affaires un contrôle direct — qu'elle pense à reconstituer les anciennes provinces, avec leurs entraves commerciales, à ressusciter leur infinie variété de coutumes et raviver l'esprit séparatiste que la Révolution qui marqua la fin de l'Ancien Régime a condamné pour toujours. » (Discours Jean Hennessy. — Limoges, 16 nov. 1913). Ligue de Repr. Professionnelle, tome V, p. 8.

les nouvelles circonscriptions dont le titre premier du projet Hennessy demande la création.

Nous sommes donc d'accord avec l'auteur pour admettre que la région économique est un fait, qu'elle a sa source bien moins dans le passé que dans l'évolution économique moderne.

Nous ne discuterons pas pour le moment l'objection de la rupture de l'unité nationale par suite de la création des Régions économique; en exposant le contre-projet Jean Hennessy (29 février 1916) nous aurons l'occasion d'étudier la portée de cette critique.

— « La division en départements est abolie.

« Dans chaque Région il y a une Assemblée Régionale ».

La suppression du département constitue, à notre avis, le point faible du projet Hennessy; le maintien de l'arrondissement nous paraît une faute.

Le département fut sans doute, à l'origine, une division administrative factice; mais, depuis cent ans, il a acquis une personnalité très distincte. La loi du 10 août 1871 en fortifiant les pouvoirs des Conseils Généraux, en instituant la Commission Départementale donna un regain de vie et même un élan nouveau, à ce cadre administratif provisoire et qui est devenu définitivement une réalité.

Par contre l'arrondissement — avec le sous-préfet, simple agent de transmission — nous donne l'impression d'une outre vide et n'est plus qu'un organisme bâtard. Quant au Conseil d'arrondissement, il n'a guère d'autres fonctions constitutionnelles que d'émettre durant l'année des vœux toujours oubliés par le pouvoir central et de voter la répartition des impôts directs entre les communes.

Nous croyons plus logique — et préférable même au point de vue des réclamations locales moins nombreuses qu'elle soulèvera — la réforme inverse : maintien du département et suppression de l'arrondissement.

Est-ce à dire que nous tenons essentiellement à conserver un Préfet à la tête de chaque département ? Le Préfet Régional, assisté d'un ou deux Secrétaires Généraux qui auraient

des fonctions ambulantes, nous paraît un gardien suffisant des droits du pouvoir central. Mais, en outre, si nous acceptons volontiers la création d'Assemblées Régionales en tant que Parlements économiques, nous sommes désireux de maintenir le Conseil Général comme administrateur politique direct de circonscriptions plus restreintes.

La constitution des listes d'électeurs appelés à nommer les membres des Assemblées Régionales renferme des nouveautés intéressantes : les électeurs figurent à leur gré sur la liste générale dressée pour les élections municipales ou se font inscrire sur des listes professionnelles (Agriculture, Commerce, Industrie, Professions libérales, Fonctionnaires). M. Hennessy donne aux femmes veuves ayant un ou plusieurs enfants le droit de se faire inscrire sur celle des listes professionnelles à laquelle leur profession leur donne droit ou sur la liste générale (1).

L'élection a lieu au scrutin de liste simple (2).

On a exprimé quelque défiance à l'égard de ces assemblées exclusivement professionnelles : ces professionnels, a-t-on dit, verront toutes les affaires par leur petit côté, c'est-à-dire non point dans l'intérêt général, mais au point de vue de leur métier. De plus ne vart-on pas encore perpétuer l'incompétence ? Un spécialiste du bâtiment fera accepter facilement ses opinions à des agriculteurs qui ignoreront le premier mot du problème et manqueront peut-être d'esprit critique.

Il y a une part de vrai dans ces observations et il est à souhaiter que les membres d'une Assemblée Régionale fassent preuve du plus de largeur d'idées possible. Ces réserves faites, nous agréons l'opinion de M. Hennessy et nous espé-

(1) Dans son contre-projet, M. Jean Hennessy a apporté une restriction dans l'admission des femmes à l'électorat : ne seront inscrites que celles qui paient patente, dirigent ou possèdent une exploitation agricole. (Projet de loi, 26 février 1916).

(2) Les partisans de la Représentation Proportionnelle préconisent pour les Assemblées régionales le système d'élection qui leur est cher. Dans la Région, il est vrai, les restes trouveraient une meilleure utilisation que dans la circonscription insuffisamment peuplée du département.

rons que les Assemblées Régionales seront d'excellents organes de réalisation et de décentralisation.

— Nous louons M. Hennessy d'avoir donné à la femme des droits professionnels électifs — égaux à ceux de l'homme.

Tout à tour soumise à la servitude la plus complète chez les premiers peuples, étroitement surveillée et retenue au gynécée en Grèce, subissant le joug de la *patria potestas* ou de la *manus* à Rome, s'inclinant devant le *mundium* germanique ou la *mainbournie* franque, la femme a conquis peu à peu, une condition meilleure. Le Code Civil a établi l'égalité juridique entre l'homme et la femme; complétant l'œuvre du Code Civil, les lois de 1881-1896 et 1895 autorisent la femme mariée à user de son salaire.

Qu'on blâme ou qu'on approuve le rôle de plus en plus extérieur de la femme — *dont la profession vraie est pourtant de s'occuper de son foyer*, — il faut accepter la nécessité sociale qui oblige au travail la jeune fille, *soucieuse* de décharger ses parents de son entretien, l'épouse préoccupée de venir en aide à son mari, la mère voulant donner du pain à ses enfants. En conséquence il faut, en présence de cette émancipation économique, reconnaître des droits politiques nouveaux (1) à la femme; il faut lui donner la faculté de manifester en toute liberté son opinion, il faut lui donner ses « franchises ». N'est-ce pas que cette réforme libérale (2) est bien à sa place dans une proposition décentralisatrice ?

On peut par contre manifester une certaine surprise de ne pas voir figurer sur une liste à part dans les Assemblées Régionales les représentants de la classe ouvrière. Le projet prévoit, il est vrai, la possibilité de sa représentation sur la demande des syndicats. Mais alors ce qui est un droit

(1) En France les femmes ont déjà le droit de vote dans les tribunaux de commerce et dans les Conseils de Prud'hommes.

(2) « La veuve qui, résidant sur sa ferme, exploite son bien tout en élevant ses enfants, n'a-t-elle pas professionnellement les mêmes droits électifs que le célibataire qui cultive sa terre dans l'égoïsme de sa vie solitaire ?... » (Discours Jean Hennessy, La Rochelle, 27 octobre 1912).

pour les autres citoyens n'est plus pour les ouvriers qu'une possibilité. Il y a là une cause d'antagonisme, un ferment de discorde et de querelle; l'élément ouvrier, comme l'élément patronal, doit participer à cette régénération économique. Pour qu'il ait sa charge dans le maintien de l'ordre social de demain, l'ouvrier doit pouvoir prendre ses responsabilités, mais pouvoir aussi défendre ses droits. De ce rapprochement de toutes les catégories de citoyens dans les Commissions Régionales naîtra un bien général, les ouvriers se trouvant en face des objections ou parfois des impossibilités patronales et les patrons en présence des revendications les plus légitimes des milieux ouvriers.

L'Assemblée Régionale élit son Président qui sera chargé de l'exécution de toutes les décisions sous le contrôle du Préfet Régional. On a fait grief à M. Hennessy de cette juxtaposition de deux autorités—à la tête d'une même région. Les uns y voient une cause de conflits fréquents, d'autres y trouvent une violation « de cette vieille règle de droit administratif que le pouvoir exécutif doit être absolument distinct de la délibération »; d'autres citent l'exemple de régions existant déjà et dans lesquelles comme en Algérie ou à Paris, le Préfet régit à la fois les intérêts de l'Etat et ceux de la Région.

Quant à nous, nous acceptons cette co-existence du Préfet et du Président de l'Assemblée Régionale. Leurs attributions étant différentes, seule la question de légalité peut être agitée entre eux; il appartiendra au Conseil d'Etat de trancher le litige. Par contre, nous trouvons de réels avantages dans cette dualité de pouvoirs : les intérêts de l'Etat seront bien sauvegardés par le Préfet Régional, ceux de la Région d'autre part seront favorisés par la compétence des conseillers professionnels régionaux, mais surtout par la suppression d'interventions superflues, par la rapidité de l'exécution des décisions.

Pour en revenir à l'objection qui consiste à dire que des régions existent déjà officiellement et qu'il faut constituer l'organisation administrative nouvelle à leur image — nous

ajouterons qu'il s'agit en l'espèce d'une survivance du passé. Nous n'ignorons pas, en effet, que le Préfet de la Seine est, d'une part, Maire de Paris (1) et Président du Conseil Général de la Seine, — d'autre part, le représentant de l'Etat. Nous savons par contre les critiques nombreuses formulées contre cette dérogation au droit commun, qui veut que les communes élisent leurs Maires. Malgré l'importance extrême de cette vaste organisation parisienne où siègent les administrations centrales, nous ne sommes pas éloigné de demander le retour au droit commun.

Pour terminer sur cette question des Préfets, nous estimons que les mêmes hommes, — aujourd'hui retenus dans les coutumes et les traditions administratives léguées à la République par les régimes centralisateurs qui l'ont précédée, — affranchis de services minutieux et trop nombreux confiés désormais à l'Assemblée Régionale, exerceraient dans la Région une action féconde, lui apporterait à la fois le soutien du pouvoir central, l'unité de vues et l'équité gouvernementale, tout en imprimant autour d'eux, à cause de leur influence agrandie, l'élan nécessaire pour répondre aux légitimes aspirations des populations provinciales. La condition de cette action bienfaisante est, bien entendu, la coexistence d'une autorité Régionale, en l'espèce, le Président de l'Assemblée Régionale.

Quelles sont les attributions de l'Assemblée Régionale ?

Article 35. — « L'Assemblée Régionale règle par ses délibérations les affaires de la Région ».

Ces Assemblées Régionales feront des *règlements* — et non des *lois*. Cette distinction suffit, j'espère à rassurer ceux qui pourraient redouter de la part de ces Assemblées Régionales un empiètement sur le pouvoir législatif national. Il serait, en effet, dangereux que l'Assemblée Régionale de Lyon put d'elle-même supprimer les barrières douanières, en vue de favoriser l'exportation des soieries ; par contre-coup, l'Agriculture pourrait être gravement lésée : et des dissen-

(1) Nommé par l'Etat.

timents intérieurs ne tarderaient pas à surgir entre les diverses régions. Mais puisque l'Assemblée Régionale aurait pour mission non pas de légiférer, mais simplement de délibérer et de voter sur les moyens propres à assurer dans la région l'application des principes édictés par les lois générales, puisqu'il convient notamment d'éviter que des lois excellentes dans leur principe comme celles des retraites ouvrières soient tenues en échec par des difficultés d'application, — nous souscrivons volontiers à la proposition de M. Hennessy.

Notons d'ailleurs que les Conseillers Régionaux feront preuve inévitablement dans l'administration des intérêts régionaux de qualités pratiques incontestables. Ces hommes compétents, formés par une vie de travail, accoutumés à ne pas se satisfaire d'aperçus superficiels, connaissant à fond les affaires, apporteront dans l'élaboration des propositions de lois qu'ils soumettront au Parlement, dans la rédaction des règlements régionaux un esprit de mesure et d'ordre, joint au sentiment de leur responsabilité. L'unité nationale, les intérêts généraux seront sauvegardés par le contrôle préfectoral; les intérêts régionaux prospéreront aux mains de ces techniciens. Quant aux hommes politiques, ayant par cette excellente mesure de décentralisation abandonné à des élus professionnels régionaux l'étude de questions locales secondaires, ils s'occuperont désormais non plus d'administrer, mais simplement de légiférer.

Ce qui donnera du poids à ces Assemblées Régionales, c'est surtout le fait d'avoir un budget.

Dans le contre-projet Jean Hennessy que nous allons étudier, nous analyserons les éléments financiers qui alimentent la Caisse Régionale; nous nous bornons pour l'instant à signaler que ce qui fait actuellement la faiblesse des assemblées départementales et communales, c'est l'insuffisance de leur budget. La modicité de leurs ressources les empêche d'entreprendre les travaux qui seraient coûteux sans doute, mais fructueux; le temps se passe à solliciter des subventions du pouvoir central, — autorisations et subsides se font atten-

dre, les bonnes volontés se lassent et, au bout de quelque temps le projet est abandonné. Du jour où l'Assemblée Régionale aura suffisamment de recettes pour équilibrer ses plus grosses dépenses, — nous entrerons dans une période de réalisations désirable.

Nous parlions un peu plus haut de l'objection faite au projet Hennessy — à savoir que son exécution pouvait amener une rupture de l'unité nationale; pour y parer, M. Jean Hennessy a déposé sur le bureau de la Chambre, le 29 février 1916, une « Proposition de loi tendant à la création de Conseils Economiques Régionaux » (1).

C'est une sorte de contre-projet; l'auteur pénétré des rivalités qui pourront surgir, après la guerre entre « régions ayant inégalement souffert », estimant que sera nécessaire « une forte action pour maintenir entre elles une forte cohésion, tout en leur soudant les provinces reconquises et les territoires annexés » (2), renonce pour l'instant à la réforme radicale, préconisée dans sa proposition de loi du 29 avril 1915.

M. Hennessy superpose aux Assemblées secondaires actuelles des Conseils Economiques Régionaux (3); le dépar-

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 26 février 1916.

(2) Proposition, 29 fév. 1916, p. 3.

(3) « ... J'ai pris notamment l'initiative, en déposant une proposition de résolution le 22 juillet 1915, d'inviter le Gouvernement à créer d'urgence, dans chaque région militaire, des conseils consultatifs économiques régionaux.

« Adoptée immédiatement par la Commission d'administration générale, cette proposition fut, à la Chambre, écartée, lors de la discussion sur la nécessité de son urgence, par M. Viviani, Président du Conseil.

« Mais, quelques semaines après, le projet fut repris par le même gouvernement. Le 25 octobre 1915 parut un décret « relatif à la création et au fonctionnement de comités consultatifs économiques » dans les régions militaires...

« ... Ni la région militaire, ni la nomination des membres des Conseils régionaux ne peuvent convenir après la cessation des hostilités.

« Il faut dès maintenant, en vue de cette époque, envisager la création de Conseils mieux adaptés à la formation territoriale des régions économiques, dont l'existence s'est déjà révélée autour des capitales régionales... » (Proposition Hennessy, 29 fév. 1916, page 2.)

tement est maintenu et le Conseil Général se réunira comme par le passé. Sans doute c'est une tactique habile de négliger pour l'instant la transformation de nos cadres administratifs pour faire voter uniquement la grande organisation économique en harmonie avec les faits nouveaux. Mais pourquoi à cette proposition de décentralisation appréciable cependant — n'ajouterait-on pas l'application d'une réforme désirée par tous les électeurs : la suppression de l'arrondissement, du Sous-Préfet et du Conseil d'arrondissement ? Nous ne croyons pas que cette abolition eut des suites fâcheuses pour le pays ; sans parler des économies qu'elle entraînerait, nous y trouvons une intéressante simplification des rouages administratifs.

M. Hennessy propose donc la création de 18 Conseils Economiques Régionaux, dont il indique le siège. (Lille, Rouen, Rennes, Paris, Nancy, Nantes, La Rochelle, Bourges, Dijon, Bordeaux, Limoges, Clermont-Ferrand, Lyon, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Marseille-Ajaccio) et la sphère d'exercice.

Nous signalerons quelques dispositions nouvelles : M. Hennessy alloue aux Membres des Conseils Economiques Régionaux une indemnité de 25 francs par journée de présence effective (1).

Ce qui nous a paru le plus intéressant, c'est l'attribution — entre autres ressources-(2) — au budget des Conseils Economiques Régionaux « du cinquième du produit du principal de l'impôt des contributions directes perçues dans les communes comprises dans l'étendue de leur circonscription ». Il est certain que le contribuable accepte avec moins de récrimination une majoration d'impôt dont il peut constater la

(1) Propos. Hennessy, 29 février 1916, article 26.

(2) Id. : ... 2° des recettes provenant de tout service ou établissement administré par eux ;

3° des péages ou des droits établis par des lois ou décrets ;

4° des contributions volontaires...

5° des emprunts...

6° des legs... (Article 29, p. 20.)

nécessité et surtout contrôler l'emploi. En second lieu, grâce à cet accroissement du budget régional, les travaux importants pourront être réalisés, la production sera favorisée et augmentée, les bénéfices et les ressources s'accroîtront corrélativement.

— Les propositions de loi de M. Jean Hennessy constituent une sérieuse marche en avant — de la décentralisation; bien des attributions des Parlementaires passeraient aux Assemblées Electives Régionales. Il y aurait une très sérieuse décongestion du pouvoir central — et la vie économique reflleurirait.

Mais nous estimons qu'il y a là une réforme insuffisante. Cette « concentration régionale », — qui, nous venons de le voir, est aussi bien une décentralisation, puisque les citoyens participeront en plus grand nombre à la gestion des affaires publiques et auront à élire des conseillers régionaux beaucoup plus rapprochés d'eux que les Députés siégeant à Paris — est une réforme d'ordre administratif; or, selon nous, il faut la compléter par une réorganisation d'ordre constitutionnel. La politique pure a faussé tous les systèmes, a ankylosé tous les rouages; elle a découragé les meilleures énergies et a paralysé tous les efforts.

Le remède, à notre avis, devra être à la fois administratif et constitutionnel.

ESSAI DE CONCILIATION DES ASPIRATIONS LIBERALES ET DE TENDANCES SOCIALES

— L'étude détaillée des doctrines décentralisatrices actuelles et l'analyse des plus récents projets de loi basés sur une sorte de consultation nationale officieuse concernant la décentralisation, nous ont révélé un état d'esprit nettement libéral et foncièrement réaliste.

D'autre part l'examen de la législation actuelle nous a permis de constater un double courant parallèle, mais de sens contraire : « l'un tend à donner à la décentralisation des

satisfactions de forme, l'autre cherche à lui imposer des restrictions de fond ».

A la rigueur le pays d'avant la guerre, s'adonnant jusqu'à l'oubli de sa sécurité à la douceur de vivre, pouvait s'accommoder de cette anomalie et tolérer cette « pause décentralisatrice » ou même cette régression vers la centralisation.

Désormais la Nation, épurée et fortifiée par la terrible épreuve, voudra mettre fin à ces ambiguïtés ; cette antinomie entre les aspirations libérales — et les tendances sociales fera place à un état d'âme nouveau : la France avant tout.

Sans doute la réparation des dommages causés par la guerre, les secours aux veuves, aux orphelins, l'emploi des mutilés constitueront pour l'Etat des charges nouvelles et sacrées ; mais la génération nouvelle se rendra compte qu'il ne faut pas exagérer la mission étatiste. Les théories socialistes préconisent le système du « Tout à l'Etat » ; nous estimons que le Socialisme d'Etat ne pourra nullement convenir à cette génération ardente et réaliste, trempée au creuset de la tranchée. Le monopole, l'exploitation par l'Etat (vers laquelle semble nous entraîner une évolution périlleuse) ne donne pas un rendement satisfaisant et paralyse tout essor d'individualisme. Or, pour réparer nos ruines, pour revivifier le pays, pour mettre nos ressources en harmonie avec nos charges budgétaires il faudra au contraire faire appel au développement libre de toutes les initiatives et de toutes les énergies nationales en vue d'une large expansion économique ; ce sera une salubre décentralisation par rapport à l'organisation socialiste qui n'est pas libérale.

L'application des lois sociales, d'ailleurs, ne se fera plus par la contrainte ; la tyrannie est une anomalie dans un système démocratique. Nous trouvons, d'autre part, dans nos lois une méthode susceptible d'être employée, en l'espèce.

La loi du 5 avril 1884 contient une disposition ainsi conçue : « Les pouvoirs qui appartiennent au Maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du Préfet de prendre pour toutes les communes du département ou

plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. *Ce droit ne pourra être exercé par le Préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au Maire restée sans résultat* ». (Article 99).

Chaque fois que le Parlement votera une loi sociale nouvelle ou modifiera les lois sociales existant déjà, il fixera au Maire un délai d'application. A l'expiration de ce terme, une sommation sera adressée à la commune par le Préfet. Puis, comme nous sommes aussi opposé à l'anarchie qu'au despotisme, comme il ne faut pas que sous prétexte de décentralisation on puisse mettre en échec les lois sociales, nous admettons, sans récriminer, l'intervention préfectorale. Le Préfet enverra donc un de ses représentants ou se substituera au Maire pour procéder d'office aux actes que les Maires se sont refusés à accomplir. Ainsi sans mettre d'entraves à l'exécution des lois sociales, nous rendons aux communes une part de leur liberté.

Après avoir exposé les doctrines et les projets de loi récents, après avoir essayé de concilier les tendances libérales et la poussée sociale, nous nous permettons, — bien que nous soyons à cet âge de la vie où l'esprit avide d'idées généreuses n'a point encore pleinement acquis ce sens pratique, fruit de l'expérience et crible impitoyable de la théorie, — d'exposer — et ce sera notre conclusion — quelle pourrait être, à notre avis, l'organisation politique, économique et sociale de la France de demain.

CONCLUSION

La France de demain

Nous n'avons pas la prétention naïve de monter sur le Sinaï pour en rapporter la formule libératrice de tous nos maux ; nous voulons simplement esquisser, à grands traits, le plan de la grande réforme à accomplir dans le sens exprimé par le pays. « Pour fonder quelque chose, disait Gambetta, il faut être de l'opinion de la France, et non de l'opinion d'une école ».

Comme nous ne voudrions pas qu'on put nous adresser le reproche de n'avoir pas vu qu'il y a en France un germe morbide plus dangereux peut-être encore que la centralisation, à savoir : l'exploitation de la politique (1), nous comprendrons les deux vices de notre régime actuel dans une même réprobation — et notre essai de réorganisation s'inspirera du souci de combattre ces deux fléaux.

— Nous respectons les attaches mystérieuses qui relient encore certaines fractions du pays à des formes archaïques et autoritaires de Gouvernement :

« Bonaparte est sans force et Bourbon sans vertu » ;

Cet attachement même à un passé éteint sans retour nous

(1) « ... Il n'est que temps d'y prendre garde.

« Nous tournons dans un cercle vicieux. L'électeur corrompt le député. Le député, courant au devant du flot des demandes, corrompt à son tour l'électeur. Le député, obligé de rendre des services, s'asservit au gouvernement qui détient les emplois et dispose des faveurs. Le gouvernement de son côté mesure sa bienveillance à l'appui que les députés lui apportent, à la complaisance de leurs votes. Aussi tout est faussé dans la machine politique et tout menace d'aller s'avalissant, depuis nos mœurs électorales jusqu'à nos mœurs parlementaires... » (Huc. — Dépêche de Toulouse : 17 octobre 1904.)

fait comprendre toute la beauté de la légende bretonne de la petite ville d'Ys.

« Englouties au fond de la mer, les cloches de la ville submergée, pour les fidèles, sonnaient toujours... »

Le régime républicain s'est affirmé de plus en plus ; le pays s'en est imprégné. Aussi bien nous estimons que la constitution est simplement l'étoffe dans laquelle nous avons drapé l'image de la France et qu'il est loisible de changer la parure de l'idole sans désertier son culte.

Nous envisagerons tour à tour, — suivant les divisions artificielles, mais traditionnelles, — le pouvoir Central, le pouvoir Régional et le pouvoir Local ; ces cadres étant établis, nous dirons quelles devront être les directives de l'Administration moderne qui régira le pays sous leurs ordres.

Le pouvoir Central est représenté par le Président de la République, les Ministres et le Parlement.

Le Président de la République possède, aux termes de la constitution des attributions aussi diverses qu'importantes ; en fait, il n'a que l'ombre du Pouvoir. Faut-il s'en plaindre ? L'exemple d'une République puissante dont les aspirations ont été comprimées, dont les inclinations ont été trop longtemps mises en échec par la volonté d'un juriste timoré, n'est-il pas pour nous mettre en garde contre une extension des pouvoirs du Président ? Est-il admissible cependant qu'en sens inverse, un Président de la République puisse être absolument jugulé par le Parlement ? Il en sera toujours ainsi tant qu'il sera son élu ; si au contraire on pouvait introduire dans le collège électoral du Président de la République d'autres éléments, par exemple des délégués d'Assemblées régionales, la tache originelle disparaîtrait. Le Président de la République disposerait, en face des Chambres, d'un pouvoir non pas certes dictatorial, mais néanmoins sérieux et nous n'aurions plus alors à déplorer que des hommes de valeur soient appelés à la Présidence de la République où ils n'exercent plus que des fonctions honoraires.

— Les Ministres ne gouvernent pas ; ils contresignent les

propositions établies par leurs chefs de service. Que leur responsabilité (1) cesse d'être uniquement un mot à effet dans leurs discours — pour devenir une réalité; et sitôt, une déconcentration se produira. Le Ministre ne voudra prendre une responsabilité qu'en connaissance de cause; du haut en bas de l'échelle, chacun imitera son exemple et la gestion des services publics y gagnera.

D'autre part pour que les citoyens n'aient plus à s'adresser vainement pour un même objet à des Administrations diverses affectant de s'ignorer ou professant parfois les unes pour les autres des sentiments de camaraderie douteux, pour mettre un terme à ces amoncellements de rapports balladeurs, pour éviter ces pertes de temps et d'argent et ces ajournements *sine die*, nous sommes partisan d'une fusion de certains Ministères (Agriculture, Commerce, Industrie et Travaux publics) en un seul qui serait le Ministère de l'Intérieur.

Au point de vue de l'assainissement politique, nous estimons néfaste le cumul des fonctions de Ministre et de Député. *Si parva licet componere magnis*, n'interdit-on pas aux employés des contributions indirectes d'exercer leurs fonctions dans le lieu où se trouve leur patrimoine? Le Ministre, cessant d'être député, aura plus d'aisance pour refuser à ses compatriotes, qui ne seront plus ses électeurs, des faveurs contraires à l'intérêt général.

Nous combattons d'ailleurs le principe du cumul des fonctions représentatives (1); la pratique des affaires administratives nous a montré notamment que, par une tendance fatale, le canton dont le conseiller général est en même temps député, bénéficie d'avantages retirés nécessairement aux autres circonscriptions moins favorisées sur ce point.

Au surplus la suppression du cumul des fonctions publiques représentatives augmenterait le nombre des citoyens

(1) Actuellement la responsabilité ministérielle, n'est-ce pas plutôt une forme de gouvernement? Le Ministre, mis en minorité, n'a souvent commis aucune faute; il est simplement en désaccord avec la majorité.

(2) Conseillers généraux et conseillers municipaux.

appelés à administrer, accroîtrait le contrôle et développerait la formation professionnelle civique.

Les députés sont actuellement plus de 600; ce nombre s'accroîtra encore par la représentation des provinces réunies; il faudra réduire l'effectif parlementaire. L'empiétement du pouvoir législatif sur le pouvoir administratif a été l'une des causes de cette pléthore. Si nous rendons aux régions l'étude et la gestion des affaires qui les concernent plus spécialement, les députés se cantonneront dans leur fonction législative et leur nombre pourra être limité.

Signalons aussi l'empiétement incessant et bien autrement dangereux du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. M. Poincaré, en 1910, dans la *Revue Bleue*, demandait des « Ministres qui gouvernent »; avant la guerre, l'omnipotence de la Chambre des Députés était un fait qu'accréditaient la multiplicité des questions et des interpellations — et le retour fréquent des chutes ministérielles. En face de ce pouvoir unitaire, qui, en dépit des velléités de résistance du Sénat, ne cesse de s'accroître, nous voudrions un gouvernement un peu mieux armé. Le moyen de revenir à un gouvernement vraiment parlementaire — dans lequel le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif réagissent l'un sur l'autre — serait le plein et libre exercice du droit de dissolution.

— Le Sénat, qui est souvent dans notre République un frein salutaire, sera maintenu; par contre il ne devra plus jamais se transformer en Haute-Cour. Le *Salus populi suprema lex* est incompatible avec l'idée de justice absolue qui doit l'animer (1).

Le scrutin d'arrondissement, « ce miroir brisé où la France ne se reconnaît pas », sera supprimé et remplacé par un mode de scrutin mieux approprié à la défense des intérêts généraux; le nombre des sièges sera calculé au prorata de la population.

En outre, pour donner à la Chambre cette continuité

(1) Voir Discours de M. G. Bérét (Conférence Molé-Tocqueville, 15 avril 1910).

d'action qui lui manque, pour libérer les députés de l'obsession primordiale de leur réélection (1), nous demandons que les Membres du Palais Bourbon soient élus pour 6 ans et renouvelables par moitié tous les 3 ans. Nous voudrions aussi le développement, au sein du Parlement, des grandes commissions; elles nous paraissent être des embryons d'organismes doués de durée et assurant l'examen compétent et le contrôle suivi des services les plus importants (Guerre, Marine, Finances, Affaires étrangères) de concert avec les Ministères.

— Les affaires régionales se traiteront désormais au chef-lieu de la Région; ce cadre administratif dont l'ébauche première pourrait être la division proposée par M. Vidal de La Blache et reprise par M. Jean Hennessy, sera superposé au département actuel.

Un Préfet Régional, gardien de l'unité française, exercera dans la région le contrôle de légalité; il sera assisté de 2 secrétaires généraux qui auront une mission active de contrôle à travers la région.

— Les ASSEMBLÉES RÉGIONALES seront créées sur le type de celles que propose M. Jean Hennessy. Cette réforme capitale et urgente, selon nous, aurait l'avantage de rapprocher les élus de leurs électeurs et permettrait aux citoyens de participer en plus grand nombre et plus souvent à la gestion et au contrôle de leurs affaires régionales.

Aussi bien, puisque cette création constituerait une mesure excellente de décentralisation, nous permettrons-nous de montrer qu'elle serait un moyen efficace d'endiguer le flot montant du Socialisme d'Etat.

Il va de soi que la centralisation prépare l'établissement du système du « Tout à l'Etat »; la substitution de la possession

(1) « Cette préoccupation a dominé trop de Parlements, leur arrachant le vote de mesures vaines et coûteuses, créations de lignes de prétendu intérêt local, creusement de ports minuscules où ne s'arrête aucun bateau, mesures qui n'étaient que le prix d'un mandat de député, alors que les plus grands problèmes restaient ensevelis sous l'indifférence. » (Noulens, ministre de la Guerre, 5 mars 1913).

de l'Etat à la propriété particulière s'effectue avec plus de facilité, les fonctions de l'Etat s'accroissent avec bien moins de résistance dans un pays centralisé, unifié, parmi des individus inorganisés — que dans des régions autonomes. Mais si, reprenant avec quelques réserves les paroles de Jules Simon : « L'Etat doit travailler à se rendre inutile et préparer sa démission », nous estimons néfaste pour la nation cette complexité croissante des fonctions de l'Etat, si nous redoutons même après la guerre l'extension du Socialisme d'Etat, n'y a-t-il pas un moyen efficace de maintenir le régime fécond de libre concurrence et de limiter l'institution des monopoles — en créant des autonomies régionales ?

Et d'ailleurs qui ne voit que la centralisation, — engendrant, favorisant le Socialisme d'Etat — diminue le rendement de travail obtenu. Mais alors si des idées généreuses de solidarité et de justice animent les partisans du Socialisme d'Etat, ne devraient-ils pas plutôt combattre ces tendances centralisatrices, qui étioient la nation ? Qu'il nous soit permis, au surplus, de signaler l'erreur grave qui nous abuse depuis déjà longtemps. Nous rendons hommage aux sentiments élevés qui inspirent l'œuvre de législation sociale votée par la République ; mais il est insuffisant, nous dirons — même, irrationnel de vouloir améliorer la situation de la classe ouvrière en se servant de la puissance publique comme moyen de nivellement.

L'impôt sur le revenu qu'il faudra appliquer avec autant de fermeté que de largeur de vues donnera certainement à l'Etat des ressources importantes ; les lois de retraite ou d'assistance, la loi sur le repos hebdomadaire amélioreront la condition de l'ouvrier. Mais si les Chambres de concert avec le Gouvernement avaient ajourné l'étude des questions laïques, religieuses, fiscales ou électorales pour s'occuper avant tout des grands problèmes nationaux tels que l'insuffisance de notre production industrielle et agricole, la décadence de notre marine marchande, le développement de l'exploitation minière et des travaux publics, — si les affaires intéressant directement l'économie d'une Région eussent pu être traitées

sur place par des spécialistes, par des professionnels de l'endroit, — si le pouvoir central, au lieu de se prêter avec complaisance à l'exode de nos capitaux, avait encouragé la formation de Banques Régionales utilisant leurs fonds à des travaux locaux d'exploitation de richesses naturelles (houille blanche), — le pays se serait enrichi et l'amélioration du sort de la classe ouvrière eut été rendue beaucoup plus aisée.

Nous aurions vu fleurir un régime d'entreprises prospères ; en conséquence, un salaire élevé aurait depuis déjà longtemps été alloué à l'ouvrier. « Ce n'est pas avec des secours mais bien avec du travail que l'on fait vivre une démocratie » (1).

Cette amélioration que nos lois ont à tort ramenée à une affaire de *partage* de la richesse acquise eut été donnée par un accroissement de *production*, par un développement de la fortune publique. Il est temps de mettre fin à cette méprise : pour cela, enlevons au Parlement — suffisamment occupé par sa fonction législative et qui ne fait plus guère actuellement que des lois trop hâtives, inapplicables et inappliquées (retraites ouvrières, repos hebdomadaire) — cette surcharge des intérêts régionaux et confions-en la gestion aux Assemblées Régionales. Grâce à cette décentralisation s'opèrera librement et sûrement le renouveau économique qui par la production organisée enrichira le pays.

Cette certitude logique d'un accroissement nécessaire de richesse nous servira à réfuter l'objection de l'unité nationale détruite par ces autonomies régionales (2).

Outre qu'une nécessité d'airain nous ordonne de rester unis après la guerre pour reconstituer notre pays et le fortifier en présence d'un grave péril économique, — nous pensons que des centres d'activité, facteurs efficaces de prospérité nationale, serviront mieux l'unité française que cette stagna-

(1) M. Deslandres (Conseil général de la Seine, avril 1916).

(2) Nous nous rendons bien compte qu'une décentralisation excessive peut amener à la longue des mouvements séparatistes, semblables à ceux qui agitent l'Irlande. La question du « home rule », de l'Ulster, des Sinn-Feiners est trop complexe et trop actuelle pour que nous puissions l'envisager dans notre étude.

tion uniforme et stérile. Bien plus, nous y trouvons un élément de conciliation qui n'est pas sans intérêt pour l'avenir; au lieu d'avoir des organisations syndicales très puissantes, divisées par des intérêts antagonistes, susceptibles d'en appeler sans cesse à Paris et de créer des troubles, nous avons le droit d'espérer que ces conflits seront plus aisément solutionnés au sein de l'Assemblée Régionale et nous croyons que ces professionnels, connaissant les besoins d'une région et les exigences du travail de cette région, se feront des concessions mutuelles.

— L'Assemblée Régionale sera élue suivant le mode d'élection proposé par M. Hennessy; elle sera ainsi l'émanation du suffrage du nombre basé sur le principe de la suprématie du mérite personnel et des connaissances économiques professionnelles.

L'admission de la femme dans les collèges électoraux sera enfin consacrée.

Le budget de ces Assemblées Régionales s'alimentera des ressources proposées par M. Hennessy et notamment d'une part des impôts directs.

— Le département sera maintenu; mais le Préfet départemental sera remplacé par le Président de la Commission Départementale qui deviendra elle-même le pouvoir exécutif du département. Quant au Conseil de Préfecture, il deviendra un tribunal administratif régional; le système du juge unique, proposé par M. Lallemand, pouvait très bien convenir au tribunal administratif du département, mais ne pourrait s'appliquer à un tribunal administratif régional.

L'arrondissement, circonscription artificielle, trop grande pour unifier les aspirations contraires de trop nombreuses communes, trop petite pour organiser d'importants services publics, sera supprimé; le sous-préfet disparaîtra aussi.

Le canton, « syndicat de communes tout formé », sera doté d'une Assemblée cantonale qui sera vite agissante, car ici les intérêts sont beaucoup plus rapprochés; les membres de ces Assemblées seront désignés au suffrage majoritaire

dans chaque commune, à raison de 2 par municipale. Au canton seront organisés les services d'assistance, d'hygiène, d'enseignement primaire supérieur, professionnel; le secrétaire cantonal de mairie, guide et conseiller des secrétaires de mairie communaux, y résidera.

La commune développera de plus en plus son autonomie; elle conviera un plus grand nombre de citoyens à la gestion de son patrimoine et elle leur permettra d'exprimer leurs avis par le referendum. En matière d'assistance, d'hygiène et d'enseignement, les Municipalités organiseront elles-mêmes, conformément à la loi, les services obligatoires. Il faudra maintenir le contrôle de l'Etat, mais aussi faire une part plus grande à l'initiative des Maires, des Adjoints et des Conseillers, ces « éternels mineurs ».

— Dans ces cadres nouveaux on placera une Administration moderne.

M. Lebureau de Paris perdra une bonne partie de ses droits régaliens; bien des affaires ne seront plus envoyées à la capitale pour y recevoir une homologation superflue ou pour y rencontrer des interprétations nouvelles et des retards toujours.

Les Directeurs Régionaux (1) auront sous leur responsabilité la mission de régler les affaires de leur région; seules, les affaires d'intérêt général, engageant des questions de principe, seront transmises à Paris. Cette déconcentration salutaire fera disparaître ces échanges surannés et fastidieux de notes et de rappels et mettra fin à cette légendaire lenteur administrative. En raison de la complexité croissante des affaires administratives et sociales, les directeurs départementaux seront maintenus.

Des brigades volantes d'inspecteurs parcourront les régions et auront une mission de contrôle.

De plus en plus les fonctionnaires devront se pénétrer de cette idée que la solution d'une affaire s'obtient bien plus

(1) Ils cumuleront les attributs de Directeur régional et de Directeur du Département où sera placé le siège de la région.

rapidement en se rendant sur les lieux qu'au moyen d'échanges paperassiers. Le projet de réforme de la magistrature présenté par M. Viviani au nom du Gouvernement crée en ce sens le juge voyageur, « magistrat du tribunal de chef-lieu, qui vient à intervalles périodiques (mais à jours fixes) tenir audience dans l'arrondissement rattaché ». Nous pensons que s'il « faut adopter aux nouveaux principes à la fois le juge et l'opinion », il n'importe pas moins de mettre le plus possible tous les services administratifs à la portée de l'administré.

Entre chefs et employés figés encore actuellement dans des attitudes rigides : commandement, d'une part, — obéissance passive, de l'autre, se développera un état intermédiaire : la *collaboration*, faite de mutuelle estime et de confiance réciproque.

Dans les services publics et spécialement dans ceux à qui l'autonomie aura été accordée (Postes, Chemins de fer) on appliquera les *méthodes employées dans le commerce et dans l'industrie* ? N'a-t-on pas vu M. Ribot, Ministre des Finances, recourir pour le plus grand succès de l'emprunt aux procédés de publicité les plus modernes (l'affiche image, le cinéma) ?

Cette *commercialisation* ne saurait évidemment convenir à certaines Administrations publiques, telles que l'Enregistrement ou les Contributions directes; seules peuvent être commercialisées, exception faite pour Postes et Chemins de fer, les Administrations qui ont avec le public des rapports de producteur à consommateur.

Qu'on nous permette un exemple : l'Administration des Contributions indirectes gère aujourd'hui le monopole de la vente des tabacs et des poudres. On lui attribuera demain le monopole de la dénaturation de l'alcool et de la vente de l'alcool dénaturée (1); après-demain peut-être, celui de la fabrication ou — tout au moins — de la rectification de l'al-

(1) Projet Ribot. — (Journal des Contributions Indirectes, N° 34, 12 septembre 1915). — Le Monopole de l'Alcool. — (Journal des Contributions Indirectes, N° 11, 20 mars 1916).

cool boisson. En quoi consistera la commercialisation ? A l'instar des grandes entreprises privées, il faudra atteindre le client par la publicité, le solliciter par d'incessantes réclames, s'attacher à trouver des procédés nouveaux qui perfectionnent les produits fabriqués, être largement approvisionné, se montrer prévenant à l'égard de l'acheteur — et surtout ne pas se considérer comme un intermédiaire irresponsable qui se désintéresse du chiffre des ventes et réduit sa tâche à une permanence, de telle heure à telle heure, dans un magasin plus ou moins achalandé (1).

— Tout comme dans le commerce ou l'industrie, une sorte de participation (2) aux bénéfices sera créée dans ces Administrations commercialisées. Des esprits timorés pousseront, peut-être un *proh pudor*; pourtant le procédé qui consiste à assurer au fonctionnaire sa *res angusta domi*, en même temps qu'il le déconsidère vis à vis du reste du public, n'est pas fait pour stimuler son zèle.

Après la victoire, il faudra donc, outre l'établissement de la participation aux bénéfices, améliorer sérieusement le sort des fonctionnaires, leur allouer un salaire en harmonie avec la hausse du prix de la vie. Mais comment l'Etat, sur qui pèseront à la fois un lourd passif financier et des charges

(1) Voir Rapport de M. Borde (Annales de la Commission d'Etude du Cercle des Fonctionnaires de France). — Voir discours de M. Maurice Bernard, député du Doubs, professeur à la Faculté de Droit de Paris (Annales du Cercle).

(2) Quel intérêt peuvent avoir à la prospérité d'un service public des fonctionnaires dont la situation ne varie pas avec le rendement de l'industrie qu'ils exploitent ? Dans l'administration nouvelle commercialisée où la participation aux bénéfices aura été établie, où l'on aura pour but primordial de faire des bénéfices, les ingénieurs s'appliqueront à améliorer l'outillage, les directeurs à multiplier le trafic ; les employés feront mieux leur service. — A la notion essentielle de « devoir », dont tout fonctionnaire doit être pénétré, joignons l'aiguillon de l'intérêt ; la gestion des services publics s'améliorera inévitablement.

— Cette participation existe déjà, à l'état embryonnaire, dans certaines administrations, notamment dans les contributions indirectes : 1° Prime d'apurement. 2° En matière de reprise indéfinie.

Dans cette administration existait aussi le système des « répartitions » dont la suppression fut demandée à tort par l'U. G. des Contributions Indirectes et dont nous sollicitons le rétablissement.

de guerre sacrées, pourra-t-il augmenter le traitement de ses employés ?

Il y a pléthore de fonctionnaires ; mais il y a aussi abus de paperasses. Des suppressions s'imposent : les simplifications de formalités administratives entraîneront des suppressions d'emplois ; les économies réalisées permettront l'augmentation des trop modiques émoluments des fonctionnaires. La réduction du nombre des employés de l'Etat sera facilitée aussi par les vides causés dans leurs rangs par la guerre — par les nombreuses demandes de mise à la retraite qui suivront la fin des hostilités — et aussi par les évasions nombreuses de fonctionnaires trouvant dans l'armée, le commerce, l'industrie ou les professions libérales une situation incomparablement plus lucrative.

— On pourra exiger de cet employé bien payé une responsabilité effective et une compétence indiscutable.

La responsabilité civile et administrative sera définitivement consacrée ; chaque fonctionnaire dans sa zone devra décider et agir à ses risques et périls ; le recours au Conseil d'Etat sera la garantie de l'administré.

Si la boutade de M. Charles Benoist

« N'importe qui étant bon à n'importe quoi

« On peut n'importe quand le mettre n'importe où »

peut surtout s'appliquer aux *outsiders* des Administrations publiques (courtiers électoraux pour la plupart), si le stage d'essai des jeunes gens admis par concours — et le concours sera désormais l'*unique* moyen d'accès aux fonctions publiques et en outre d'avancement dans les grades supérieurs — doit cesser d'être une formalité pour devenir un moyen sérieux d'élimination des inaptes, c'est justice de reconnaître pourtant que les fonctionnaires valent mieux que la réputation qu'on leur fait. Les mêmes hommes entrant dans les compagnies industrielles ou dans les assemblées électives y prennent bientôt une place prépondérante ; mais « le système administratif et la politique pulvérisent, anéan-

tissent les qualités naturelles ou acquises du fonctionnaire français, sa volonté et son dévouement ».

— Telles sont les grandes lignes de la réorganisation constitutionnelle et administrative qui seule pourra, selon nous, libérer le pays de cette centralisation abusive et de cette politique malsainé.

Nos idées peuvent paraître subversives; et pourtant si les grandes guerres, ainsi que l'enseigne l'histoire, entraînent avec elles la liquidation du passé, rompent soudain les habitudes, dépassent même les prévisions des précurseurs, qui osera en présence des répercussions infinies engendrées dans le monde entier par la plus formidable explosion qui se soit produite depuis la Révolution Française, taxer d'exagération les transformations nécessaires dont nous avons parlé?

La jeune génération d'avant la guerre était réaliste. La politique pure ne l'intéressait plus; la question religieuse lui semblait apaisée. Des soucis nouveaux l'agitaient; il lui paraissait que le relèvement économique et social de la France devait uniquement faire l'objet de nos passions.

La génération des tranchées se sera affermie dans ces principes élevés : le système Républicain ne sera plus mis en cause; par contre, l'anticléricalisme et la politique des camarades seront refoulées au rancart d'un passé sur lequel il faudra mettre un voile.

Ceux qui auront eu l'audace et la gloire immortelle de heurter de front, puis de terrasser les masses Germaniques, n'hésiteront pas à opérer, à l'intérieur du pays, les changements les plus radicaux; comme l'écrivait récemment M. Chardon, « c'est à ceux qui auront sauvé la France, qu'il appartiendra de la reconstruire ».

Vu : le Président de la thèse,

H. BERTHELEMY

Vu : le Doyen,

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES :

- AUCOC. — Controverses sur la Décentralisation.
- ODILON BARROT. — La Centralisation.
- J. BARTHÉLEMY. — Les tendances actuelles de la législation et de l'opinion française, en ce qui concerne l'organisation administrative (1910).
- BÉQUET. — Répertoire de Droit administratif (volumes Décentralisation, Département, Communes).
- H. BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif. (1913.)
- M. BLOCK. — Dictionnaire administratif.
- CAHEN. — Les Fonctionnaires.
- CHARDON. — L'Administration de la France. (1908.)
- CHARDON. — Le pouvoir administratif. (1911.)
- CONSTANT. — La décentralisation dans la commune.
- E. DE MARCÈRE. — La décentralisation. (1895.)
- DEMARTIAL. — Le Statut des Fonctionnaires.
- DEMARTIAL. — La Réforme administrative. (1911.)
- DEROIN-GORY-WORMS. — Traité théorique et pratique d'Assistance publique. (Préface de M. Berthélemy.)
- DESCHANEL. — La Décentralisation.
- DUCROCQ. — Cours de Droit administratif. 7^e édit., tome I^{er}.
- ESMEIN. — Cours d'Histoire du Droit. (Doctorat 1912-1913.)
- FONTAINE. — Décentralisation et Déconcentration.
- FUSTEL DE COULANGES. — Histoire des Institutions de l'Ancienne France : la Gaule Romaine.
- ISAMBERT. — Anciennes Lois.
- JAY. — Etudes sur les principes de l'Association Professionnelle.
- JENKS. — Essai sur le gouvernement local en Angleterre. (Préface de M. Berthélemy.)

- LABOULAYE. — L'Etat et ses limites, (4^e édition.)
- LALLEMAND. — Rapport général. (Commission interministérielle 1906.)
- LANLAUD. — La Décentralisation et les Conseils généraux.
- L. DE LAVERGNE. — Les Assemblées provinciales sous Louis XVI.
- LEFAS. — L'Etat et les Fonctionnaires. (1913.)
- LOPPIN. — Le self-government local en France.
- DE LUÇAY. — La Décentralisation. Etude pour servir à son histoire.
- MOUNET. — Histoire de l'Administration en France.
- PROBUS. — La plus grande France. (1915.)
- PAUL-BONCOUR. — Le Fédéralisme Economique. (1902.)
- PAUL-BONCOUR, MAURRAS. — Un Débat nouveau sur la République et la Décentralisation.
- PAUL-BONCOUR. — Les Syndicats de Fonctionnaires. (1906.)
- RAMBAUD. — Histoire de la Civilisation en France.
- LOUIS SALAÜN. — La Réforme des fonctions publiques.
- CH. SEIGNOBOS. — Histoire de la civilisation au Moyen-Age dans les temps modernes, 8^e édition.
- V. SIRBEN. — Un demi-milliard d'économies par an. (Inédit.)
- TAINE. — Le régime moderne.
- DE TOCQUEVILLE. — L'Ancien régime.
- VIDAL-LABLACHE. — Les Régions Françaises.
- VUITY. — Etudes, Nouvelle série.
- REVUES. — Revues des Deux-Mondes, Revue Bleue, Bulletin officiel de l'Association Amicale de la Magistrature, Bulletins de la Conférence Molé-Tocqueville (1909 à 1913), Bulletins de la Commission d'Etudes Administratives du Cercle des Fonctionnaires de France.
- JOURNAUX. — *Le Temps*, *Le Matin*, *Le Journal*, *La Liberté*, *L'Homme Enchaîné*, *L'Information*, *la Dépêche de Toulouse*, *le Petit Comtois*, *Le Moniteur des Syndicats ouvriers*, *La Victoire*, *Le Radical*, *la Tribune de Seine-et-Oise*, *La Situation*.
- DOCUMENTS PARLEMENTAIRES. — Propositions de loi Hovelacque, Beauquier, Jean Hennessy, Projet de loi Viviani. (Organisation judiciaire.)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
HIÉR	23
LA FRANCE FEODALE	24
LES COMMUNES	26
Les Progrès du Pouvoir Royal	29
Les Assemblées Représentatives	30
LA MONARCHIE ABSOLUE	32
TENTATIVES DE DÉCENTRALISATION AU XVIII ^e SIÈCLE.....	34
PERIODE REVOLUTIONNAIRE	38
L'organisation Administrative de l'Assemblée Cons- tituante	39
La Réaction Centralisatrice. — La Convention. — LE RÉGIME DE L'AN VIII	44
LA RESTAURATION ET LA MONARCHIE DE JUILLET	50
La Révolution de 1848	56
AUJOURD'HUI	60
LE SECOND EMPIRE	62
LA TROISIEME REPUBLIQUE	67
Décentralisation <i>Départementale</i> . — La loi du 10 août 1871	68

Décentralisation <i>Municipale</i> .— La loi du 5 avril 1884	74
Les Municipalités	75
Les Conseils Municipaux	79
Les MESURES DÉCENTRALISATRICES DEPUIS 1884	81
RECU L LÉGISLATIF DES PRINCIPES LIBÉRAUX DEPUIS 1884....	87
DEMAIN	95
DOCTRINES	97
« La Décentralisation », par M. E. de MARCÈRE....	98
« La Décentralisation », par M. P. DESCHANEL.....	100
Les Théories de M. H. CHARDON.....	103
Idées et ouvrages de M. PAUL-BONCOUR.....	112
PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI.....	122
RAPPORT GÉNÉRAL, présenté au nom de la 2 ^e sous- commission (1906), par M. LALLEMAND, Préfet de la Haute-Vienne	122
LES PROPOSITIONS DE LOI DE M. JEAN HENNESSY	128
ESSAI DE CONCILIATION DES ASPIRATIONS LIBÉRALES ET DES TENDANCES SOCIALES	141
CONCLUSION : LA FRANCE DE DEMAIN	145
BIBLIOGRAPHIE	159



